



**FACULTAD DE DERECHO**

**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

**“EL DERECHO EDUCATIVO COMO DISCIPLINA JURÍDICA EN EL MARCO LEGAL DEL SISTEMA  
PERUANO”**

Tesis presentada por el Bachiller en Derecho:

**ERNESTO ALONSO TALAVERA TAPIA**

Para optar el título profesional de Abogado

**Asesor:** Dr. Juan Fernando Mendoza Banda

**AREQUIPA, 2019**

*Dedico esta tesis en primer lugar a Dios, por ser la fuente de  
sabiduría que he alcanzado en mi  
vida académica y personal.*

*A mis padres Ernesto y Leni quienes siempre han confiado en mí y me han  
dado su fuerza para salir adelante.*

*A mi hermano Freddy, quien ha sido mi motivación para  
seguir creciendo en la vida y a quien agradezco por  
todo su apoyo incondicional*

*Ernesto*

*“Aquellos que educan bien a los niños merecen recibir más honores  
que sus propios padres, porque aquellos sólo les dieron vida, éstos el arte de vivir  
bien.”*

***Aristóteles***

## INDICE

<b>RESUMEN</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<b>CAPÍTULO I: CONCEPTOS GENERALES: EL DERECHO EDUCATIVO COMO ÁREA DE ORDENAMIENTO JURÍDICO</b>	Pag. 10
1. Definiciones	Pag. 10
2. Derecho Educativo: Antecedentes generales	Pag. 11
3. Características del Derecho Educativo	Pag. 12
4. Fuentes del Derecho Educativo	Pag. 13
4.1. Fuentes Originarias	
4.2. Fuentes Derivadas	
5. La educación como actividad administrativa en el marco legal del ordenamiento jurídico peruano:	Pag. 15
5.1. La administración como elemento del sistema educativo peruano	
5.2. La formación de los administradores de la Educación	
<b>CAPÍTULO II: DERECHO EDUCATIVO EN EL PERÚ</b>	Pag. 23
1. Antecedentes	Pag. 23
2. El derecho educativo como campo jurídico en el ordenamiento legal peruano	Pag. 23
3. Gestión descentralizada de los servicios educativos:	Pag. 28
3.1 Adecuado proceso intergubernamental para el acceso a la optimización administrativa	
3.2 La modernización de las Unidades de Gestión Educativa Local en las regiones del Perú en el desarrollo del derecho educativo como parte del proceso administrativo: la deuda social	
3.3 Modernización de las Unidades de Gestión Educativa Local en las regiones del Perú para desarrollar un eficiente derecho educativo	
3.3.1 Objetivos	
3.3.2 Casuística a nivel administrativo y judicial	
3.3.2.1. Nivel Administrativo	

3.3.2.2. Nivel Judicial. Jurisprudencia Vinculante	
3.3.2.3. Reconocimiento y Pago Progresivo De La Deuda Social	
4. La intervención de la administración pública en el derecho educativo	Pag. 40
5. La competencia educativa como título legítimo y necesario de la administración pública en el derecho educativo	Pag. 41
6. Oportuna administración pública relacionada con el derecho educativo	Pag. 44
7. La función educativa del derecho administrativo	Pag. 45
<b>CAPÍTULO III: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS</b>	Pag. 48
1. Presentación	Pag. 48
2. Análisis de los Resultados	Pag. 50
3. Discusión de los Resultados	Pag. 59
<b>CONCLUSIONES</b>	Pag. 62
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	Pag. 64

## RESUMEN

Tanto en América Latina, principalmente en países sudamericanos (Chile, Perú, Argentina) se viene discutiendo cada vez con mayor frecuencia la relevancia de un campo del Derecho que atienda puntualmente a la gestión educativa. A menudo, se ha dado por supuesto que referir al derecho universal a la educación basta para orientarnos respecto del modo en que las instituciones relacionadas deben funcionar, desestimando la necesidad de una organización especializada, *ad hoc* para el logro de objetivos concretos.

En el Perú, actualmente, los organismos gubernamentales relacionados a la administración en temas de Educación, carecen de un sistema estructurado que permita la gestión efectiva de políticas a largo plazo; asimismo, sus funcionarios echan en falta, también, una formación especializada que permita un enfoque adecuado de los problemas propios del rubro. En tal sentido, la implementación del Derecho Educativo como campo de especialización del derecho administrativo debe considerarse de connotación legal (procedimental), por lo que se ofrece como una importante alternativa, conforme al marco legal general, hacia los fines últimos del Estado, en atención de los Derechos Humanos.

**Palabras clave:** Derecho, Educación, Docentes, Administrativo, Servidor público, Proceso, instituciones gubernamentales

## INTRODUCCIÓN

Proponemos partir entendiendo el Derecho Educativo, también conocido por ciertos juristas internacionales como “Derecho de la Educación”, como “un área del saber que aborda el estudio del conjunto de principios y normas jurídicas que desarrollan y reglamentan el derecho a la educación<sup>1</sup>”; cuya finalidad consiste principalmente en “garantizar la educación de los ciudadanos y velar por el respeto de las libertades en materia educativa dentro de una determinada comunidad política”<sup>2</sup>.

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que, en nuestro ámbito local, el derecho educativo no es considerado como una rama especializada del Derecho, debido a que no se tienen las herramientas de especialización suficientes para enfocar el desarrollo legal que implica el desarrollo de esta rama. Los conocimientos en dicha materia no se imparten en facultades de ciencias jurídicas ni en programas de especialización en nuestro país; solo algunos abogados e instituciones jurisdiccionales citan, refieren, emplean normas y jurisprudencia, así como ejemplos análogos referentes de otros campos del Derecho (Civil, Laboral, Administrativo y otros) para la resolución de conflictos o la propuesta de mecanismo de gestión.

Dado que, al existir una falta de especialización en la legislación educativa peruana referida a las resoluciones que emiten la Gerencia Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local en la ciudad de Arequipa hacia los docentes y administrativos del sector público, es probable que, al especializar a dichas instituciones en materia de derecho educativo, como parte del derecho administrativo en el ámbito procedimental encargado de interpretar, integrar y sistematizar el ordenamiento jurídico, genere resoluciones administrativas pertinentes y eviten una carga procesal al poder judicial al agotar la vía administrativa.

---

<sup>1</sup> A. CIFUENTES, *El Derecho Educativo como disciplina jurídica. Derecho Educativo colombiano. Propuestas para la mejora de la calidad de la educación y la libertad de enseñanza en Colombia*, 2017, Muñoz-Arnau, J.A. (dir.). Tesis doctoral. Universidad de Navarra, Pamplona, p. 45

<sup>2</sup> Ibidem

El Objetivo general de este trabajo es proponer la implementación del Derecho Educativo como campo jurídico y una disciplina especializada en el Perú dentro del Derecho Administrativo, a fin de brindar un marco legal pertinente, un sistema de gestión efectivo y un ámbito de estudios que permitan el desarrollo de doctrina especializada, así como referentes para otros campos del Derecho; y dignifique la gestión por la educación desde un enfoque humanista.

Como parte de los objetivos específicos, se encuentra el de fortalecer la gestión especializada en materia de legislación educativa en los servidores públicos de la Gerencia Regional de Educación Arequipa (GREa) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), así como promover una adecuada gestión de las resoluciones emanadas por la Gerencia Regional de Educación Arequipa (GREa) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) debido a que los docentes vienen reclamando en diversas instancias administrativas y judiciales, y por el fuero sindical, derechos que les corresponden; realizando ingentes esfuerzos y gastos onerosos, a cuenta de sus exiguos ingresos económicos, ya que se han visto disminuir en la última década.

Emplearemos una descripción de corte fenomenológico, así se podrá presentar el panorama actual de la administración de justicia, tanto específicamente en la Gerencia Regional de Educación Arequipa (GREa) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), como en el órgano judicial en las diversas salas laborales; donde la vía administrativa presenta diversos criterios sobre un mismo tema, atendiendo a la diversidad en las decisiones de los jueces (situación que genera incertidumbre entre los administrados, acarreando la presentación de múltiples apelaciones, generando el incremento de la carga procesal en los juzgados).

Según la estructura de nuestro trabajo, en el capítulo I describimos algunas nociones generales sobre el derecho educativo como área del ordenamiento jurídico, sus características, fuentes y en base a los aspectos anteriormente establecidos procederemos a analizar al derecho educativo como parte del derecho administrativo en el marco legal del



ordenamiento jurídico peruano. En el capítulo II estudiaremos el Derecho Educativo como campo jurídico independiente en el ordenamiento legal peruano, analizando la Gestión descentralizada de los servicios educativos, así como la intervención de la administración pública en el derecho educativo y su competencia como título legítimo y necesario, a partir del caso de la deuda social por concepto del pago del 30% de preparación de clases a fin de generar una oportuna administración pública relacionada con el derecho educativo y la función educativa del derecho administrativo. Finalmente, en el capítulo III discutiremos sobre los resultados en base a la recolección de datos donde se utilizó la técnica del “Cuestionario”, donde el tamaño de la muestra fue calculado con la fórmula de Población finita.

Finalmente, las razones que motivaron esta investigación pueden resumirse en tres. Considerar la necesaria especialización del Derecho Educativo dentro del proceso administrativo en la Gerencia Regional de Educación Arequipa (GRE) y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), encargada exclusivamente de tratar pretensiones relacionadas con el sector educación y que los servidores públicos de dichas instituciones sean capacitados, de tal forma que las resoluciones emitidas sean justas y se adecuen a la legislación en materia educativa. Segundo, mejorar los procesos administrativos, en diversas pretensiones que presentan los docentes y administrativos del sector público, ya que en los últimos años se han declarado improcedentes los pedidos que los administrados han exigido, a sabiendas, que sus pretensiones tienen carácter legal, por ser derechos reconocidos por su propia legislación. En esto consiste la implementación del Derecho Educativo en el marco legal del sistema peruano.

El Autor

# **EL DERECHO EDUCATIVO COMO DISCIPLINA JURÍDICA EN EL MARCO LEGAL DEL SISTEMA PERUANO**

## **CAPÍTULO I**

### **CONCEPTOS GENERALES: EL DERECHO EDUCATIVO COMO ÁREA DE ORDENAMIENTO JURÍDICO**

#### **1. DEFINICIONES**

Soria Verdera, uno de los precursores en la materia, sostiene que “el Derecho Educativo es la ciencia más antigua del mundo, porque nació y creció con la humanidad, al producirse la interrelación de vivir en comunidad (derecho) y al educar los padres a sus hijos (educación)”<sup>3</sup>.

Es necesario precisar que a menudo se ha confundido el término Derecho Educativo como disciplina, con su acepción en tanto derecho humano. En palabras del profesor Soria Verdera no hace distinción al respecto; esto, sin embargo, no impide entender en qué momento se refiere a uno u otro contenido. De manera que usaremos el término para referir a la disciplina o rama jurídica. Tomando en cuenta lo dicho, damos paso a una propuesta de definición para dicha rama de las Ciencias Jurídicas. Empezaremos por referir lo dicho antes por otros autores:

Zárate, autor chileno, concibe el Derecho Educacional como “un sistema de reglas y principios jurídicos que interactúan orgánicamente para regular el acontecer formativo formal de una nación”. Es decir, como:

“Un proceso que regula no solamente la educación en sí (procesos de enseñanza - aprendizaje), sino también a sus actores (instituciones y comunidad educativa), así como las relaciones que se dan entre ellos (derechos y deberes) y la necesaria protección a los derechos fundamentales que se identifican en dicha dinámica”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> R. SORIA VERDERA, *Introducción al análisis del Derecho Educativa*, Liibook, Buenos Aires, 2014, p.3.

<sup>4</sup> M. ZÁRATE CARRANZA, *Hacia un concepto de Derecho Educacional, Derecho y Humanidades*, 2013, 21° ed., p. 124

Destaca de esta propuesta, el carácter sistémico y dinámico, contemplando a los actores involucrados, en sus distintos grados.

Con base en estos referentes, proponemos como definición para el Derecho Educativo: Campo del Derecho que, por su naturaleza, es de carácter especializado y, sobre todo, autónomo, y tiene por finalidad el estudio y el desarrollo integral de los procesos administrativos en relación a la gestión en materia de educación; por tanto, analiza las fuentes, instituciones y procesos ya existentes con vista a una apropiada sistematización, así como una renovación del ordenamiento legal y de las políticas públicas que regulan y garantizan los derechos y deberes del Estado y la sociedad en el proceso educativo de los ciudadanos, en cuanto sea pertinente, considerando a todos sus actores.

Consideramos pertinente prestar atención a tres aspectos particulares de esta definición: la autonomía de este campo del Derecho, el estudio de los procesos administrativos con vistos a que se proteja intereses de los sujetos que intervienen en el proceso educativo, y la contemplación de ámbito administrativo como determinante para la gestión en materia educativa.

## **2. DERECHO EDUCATIVO: ANTECEDENTES GENERALES**

Para abordar apropiadamente la materia de gestión, conviene tomar en cuenta que, la educación:

“es un concepto amplio que, en su sentido original, designa un conjunto de actividades y prácticas sociales mediante las cuales, y gracias a las cuales, los grupos humanos promueven el desarrollo personal, la socialización de sus miembros y garantizan el funcionamiento de uno de los mecanismos esenciales de la evolución de la especie: la herencia cultural<sup>5</sup>.”

La Educación se sitúa en el ámbito de la cultura y forma parte de las realidades terrenas: se refiere al proceso de asimilación de un conjunto de valores humanos en evolución. La

---

<sup>5</sup> C. COLL, “*Algunos desafíos de la Educación Básica en el umbral del Nuevo milenio*” texto provisorio presentado en el III Seminario para Altos Directivos de las Administraciones Educativas de los países Iberoamericanos. La Habana, Cuba, junio de 1999, P. 123

actividad educativa tiene su legitimación propia, que no se puede manipular. Su finalidad es promover al hombre, es decir, hacer que el niño y el joven aprendan el "oficio" de ser persona: un proceso de crecimiento continuo, de personalización.

Debido a ello, proponemos tomar en cuenta que el desarrollo del presente trabajo corresponde a un análisis de los aportes a la Educación a partir de tres ejes fundamentales, desde los que, en efecto, desarrollan las propuestas de gestión, bajo el marco constitucional: La gestión del conocimiento y las nuevas tecnologías, la dimensión ética y el desarrollo humano y el mundo Jurídico (Derecho Educativo), el cual abordaremos con mayor énfasis en el presente trabajo.

Así, en nuestro país, fue en 1895 que el entonces Presidente de la República, Nicolás de Piérola, nombró una comisión a cargo de la redacción del Proyecto de Ley Orgánica de Instrucción, mismo que dio como resultado la Ley Orgánica de Instrucción, promulgada por el Presidente Eduardo L. Romaña en 1901. Esta norma será el primer antecedente nacional para la Ley General de Educación (Ley N° 28044, promulgada en el año 2003), por lo cual nuestra base legal se enfocará en desarrollar al derecho educativo como eje fundamental en el ordenamiento jurídico peruano<sup>6</sup>.

### **3. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO EDUCATIVO**

Como campo especializado del Derecho, presenta coincidencias con el derecho administrativo, no obstante, conste también un perfil propio que lo caracteriza, distingue y da vida operativa. García Leiva, establece las siguientes características del campo, que serán explicadas en relación a nuestra realidad nacional:

Es un Derecho nuevo. Pese a contar con antecedentes en cuanto a gestión administrativa en materia de educación, apenas y asoma, por lo pronto, como campo necesitado de autonomía para responder apropiadamente a los fines del Estado.

Es público; es decir, refiere a la relación del Estado con los sujetos que intervienen en el sistema educativo, desde los órganos administrativos hasta los padres de familia.

---

<sup>6</sup> M. ZÁRATE CARRANZA, *Hacia un concepto de Derecho Educacional, Derecho y Humanidades*, 2013, 21° ed., p. 124

Es comunitario, pues involucra a toda la comunidad educativa: educandos, padres, trabajadores de la Educación (docentes y no docentes), autoridades nacionales y provinciales, así como responsables de gestión privada. El Derecho Educativo debe ser un medio eficaz, innovador y razonable de apoyo a la Educación y al Desarrollo Humano.

Es un Derecho en continuo cambio y transformación. En otros países iberoamericanos, el Derecho Educativo está en continuo cambio y transformación ajustado a sus particularidades y especificidades institucionales y legales, adaptándose continuamente. Debe ser un Derecho innovador y alejado del rigorismo, procesalismo y formalismo exagerados o extremos, dando libertad, y una discrecionalidad responsable a los gestores, docentes y demás actores del proceso educativo<sup>7</sup>.

En base a lo expuesto por García Leiva, podemos determinar que el derecho educativo debe estar considerada como un área especializada dentro del derecho administrativo, debido a que al ser un campo necesitado de autonomía para responder apropiadamente a los fines del Estado, esta misma mantiene un vínculo entre el estado con los sujetos que intervienen en el sistema educativo, desde los órganos administrativos nacionales hasta organismos educativos locales; y al ser un área que permitirá mejorar los procedimientos administrativos debe ser un medio eficaz, innovador y razonable de apoyo a los organismos gubernamentales del ministerio de educación. Por ello cabe destacar que, así como el derecho es dinámico, está en continuo cambio y transformación ajustado a sus particularidades y especificidades institucionales y legales, de forma continua y acorde a la realidad local y nacional, el derecho educativo será un mecanismo efectivo en el proceso de formación continua y dinámica dentro del derecho administrativo..

#### **4. FUENTES DEL DERECHO EDUCATIVO**

Para ilustrar este apartado consideramos conveniente abordar algunas reflexiones de Sanz Moreno, jurista peruano, las mismas que surgen en el contexto de un estudio sobre la posibilidad de incorporación de novedades en la normatividad educativa, como resultado de las investigaciones propuestas por el Ministerio de Educación, por ejemplo, en la Resolución Ministerial Nro. 168 se indica:

---

<sup>7</sup> L. GARCÍA LEIVA, *“El Derecho Educativo: sus relaciones con el Desarrollo: sus relaciones con el desarrollo de la sociedad del conocimiento”*, Revista interamericana de Educación, 2003, p. 126

“La importancia de las capacidades de quienes se responsabilizan de la gestión educativa y se plantea un enfoque participativo de concertación: Generar estas nuevas estructuras y procesos, en el contexto actual, demanda a los responsables de la gestión educativa aprender a anticipar y superar obstáculos y, en general, a actuar concertadamente para transformar las resistencias en compromisos y para convertir el cambio en una aspiración común<sup>8</sup>”.

El autor nos recuerda que la normativa es una herramienta que crea nuevas estructuras y procesos; su contenido configura la Educación, la mejora, la adapta y le da coherencia. Y en esta labor es importante que recoja el conocimiento acumulado en la gestión y el enfoque participativo. Insinúa entonces el carácter vital y dinámico de las normas jurídicas, las cuales tienen en el Estado moderno su máxima expresión en la Constitución, que surge precisamente respondiendo a las expectativas de la comunidad política en un momento determinado de la historia. A continuación, propone las que él considera “como fuentes de la normativa educativa y hace una breve explicación de cada una<sup>9</sup>”

A continuación, expondremos las fuentes del Derecho Educativo; de un lado, las generales u originarias y, de otro, las derivadas:

#### **4.1. FUENTES ORIGINARIAS**

Se entiende por fuentes originarias “Aquellas que son las mismas en cualquier nación y cuyo carácter denotan, en su conjunto, la inexistencia de normas jurídicos precedentes”<sup>10</sup>.

Las fuentes originarias son: El Derecho natural y fundamental a la educación, los Tratados internacionales (Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: Cumplir nuestros compromisos comunes, Declaración de Milenio de las Naciones Unidas) que

---

<sup>8</sup> F. SANZ MORENO, Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa. Civitas Monografía. Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1976, p. 7

<sup>9</sup> Cfr. Sanz Moreno, A. Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa. Civitas Monografía. Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1976, p.8. Las fuentes a las que se refiere son: a) La Constitución como marco normativo y Carta Magna que debe amparar cualquier desarrollo legislativo y normativo. b) Las líneas directrices de la política educativa. c) El modelo de las administraciones educativas y el contexto social y cultural. d) El derecho administrativo como marco regulador en materia educativa. e) El conocimiento acumulado en las evaluaciones e investigaciones educativas.

<sup>10</sup> A. CIFUENTES RAMÍREZ, *El derecho educativo como disciplina jurídica. Derecho educativo colombiano*, Universidad de Navarra, Pamplona, 2017. P 180

incluyan la educación como derecho humano, la Constitución que reconoce el derecho a la educación y el conocimiento socialmente reconocido<sup>11</sup>.

## **4.2 FUENTES DERIVADAS**

Las fuentes derivadas son las propias de cada país y, por tanto, las que se cumplen en un ordenamiento jurídico determinado, con base en el principio de soberanía.

Para los efectos de esta investigación, señalaré las normas propias del sistema legal peruano. Estas mismas serán analizadas en el capítulo siguiente:

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Ley N° 28044, Ley General de Educación.
- c) Ley N° 28628, Ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Educativas Públicas.
- d) Ley N° 29600, que fomenta la reinserción escolar por embarazo.
- e) Ley N° 29694, Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares, modificada por la Ley N° 29839.
- f) Ley N° 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas.
- g) Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial
- h) Decreto Legislativo N° 882 Ley de Promoción de la Inversión en la Educación
- i) Decreto Supremo N° 011-2012-ED, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28044, Ley General de Educación

## **5. EL DERECHO EDUCATIVO COMO PARTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL MARCO LEGAL DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO**

¿Qué es el Derecho Educativo en el proceso administrativo? ¿Qué obligaciones le corresponden? ¿Qué papel desempeña en la administración educativa? Estas y otras interrogantes similares se presentan hoy a los estudiosos de la Administración Pública y,

---

<sup>11</sup> Cfr. R. SORIA VERDERA, *Introducción al análisis del Derecho Educativa*, Liibook, Buenos Aires, 2014, pp.35 y ss.

desde luego, a los políticos. Son, sin embargo, preguntas que no encuentran fácil respuesta.

Por una parte, se trata de problemas vinculados claramente con otra situación general, la de la intervención del Estado como parte de la administración pública; su grado de pertinencia y de efectividad. Frente al concepto clásico de la Administración Pública como un poder neutral, que se limita solo a satisfacer un grupo mínimo de servicios públicos elementales, en la actualidad, corresponde adoptar un concepto nuevo de administración, complejo pero accesible, que reclama a su vez, una concepción positiva.

La Administración Pública en el Estado Peruano se presenta como producto de un complejo flujo de procesos evolucionando a ritmos desiguales, una trama en que por momentos el intervencionismo estatal en todas las áreas de la administración ha dado resultados positivos y, en otros, negativos; una organización en que dé a pocos viene desarrollándose la maduración de la figura propia del Estado de Derecho.

La magnitud de esta organización es tal que requiere, pronto, y acorde a las nuevas tendencias fruto de la globalización, generar nuevas estrategias de gestión administrativa, así como, al caso, nuevos administradores con una nueva mentalidad, que permita desarrollar de forma progresiva, rápida y coherente lo necesario un sistema que satisfaga las necesidades de la comunidad.

Desde otra perspectiva, esta nueva forma de administración marca una era que algunos doctrinarios han considerado a bien denominar “Edad Administrativa”. En efecto, según Puelles Benites: “La administración educativa acumula los problemas que como parte de la Administración Pública le impulsan, junto con los que se derivan de la existencia de una crisis mundial de la propia educación”<sup>12</sup>. Lo cual nos lleva a desarrollar los siguientes componentes que permiten una óptima administración educativa.

---

<sup>12</sup> M. PUELLES BENITES, *Funciones de los administradores de la educación: Su formación y reclutamiento*, disponible en <https://www.mecd.gob.es/dctm/revista-deeducacion/articulosre254255/re25425502.pdf?documentId=0901e72b813e99c8>, consulta 20 de noviembre de 2017



## **5.1 LA ADMINISTRACIÓN COMO ELEMENTO DE GESTIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO**

En los últimos años, la administración educativa ha sido considerada como un subproducto del sistema educativo, es decir, como algo incluido en él, sin una naturaleza propia. Esta forma de contemplar dicho campo estaba generalizada no sin cierto motivo; en años anteriores se limitaba a actividades de control y protección. Esto se debía a que la administración clásica sólo se relacionaba a una actividad del ordenamiento legal; así, las Gerencias de Educación, o también llamadas Direcciones Regionales, así como las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), se dedicaban a hacer seguimiento e inspección del sistema administrativo en materia educativa. Se trataba, por tanto, de un sistema predominantemente estático, sometido a un ordenamiento jurídico general, no adecuado, en que casi todo lo relacionado propiamente a Educación se encontraba a merced de otras instancias administrativas; especialmente en materia laboral.

En el marco del sistema educativo vigente, el contenido del Derecho Educativo debe centrarse en la gestión de educación en una realidad más amplia, donde los sistemas educativos se transformen en sistemas en permanente cambio, que sean dinámicos y en evolución, con instituciones amplias y versátiles, dotadas de una gran complejidad, tanto en el plano de la gestión de talento humano, como de estructura burocrática.

Por ello, el objeto que persigue el derecho educativo en el ordenamiento legal peruano obedece a una adecuada administración, de altos estándares de efectividad y estable, no solo en determinadas instituciones de la administración educativa (MINEDU, DRE o UGEL), sino en el íntegro del aparato administrativo a nivel nacional, regional y local.

Tengamos en cuenta que en nuestro país, actualmente, la administración educativa fija objetivos generales para el sistema educativo, tanto a corto como a largo plazo, sobre todo en cuanto a planificación académica, a partir de la formulación de Planes de Trabajo de Mejoramiento de los Aprendizajes (PATMA), la elaboración de recursos financieros, así como a partir de procesos logísticos relacionados con la construcción de centros educativos, además de la selección, permuta y reclutamiento

de profesorado y personal administrativo, con la finalidad de asegurar la prestación efectiva de los servicios de enseñanza.

Además, debe tomarse en cuenta que la administración educativa debe evaluar de forma permanente la calidad de la educación, tanto en las instituciones educativas públicas como en las privadas; asimismo, la efectividad de la administración en relación a todos los procesos contenciosos y no contenciosos que involucran instituciones públicas del sector. Más nunca, este campo debe asumir un rol especial en la sociedad, basándose en tres líneas directrices: la prestación de una adecuada enseñanza que permita la calidad educativa, el acceso a una adecuada administración que involucre a maestros, administrativos educativos, estudiantes y familias, y que, por medio de ello, se evite toda vulneración de sus derechos, en particular los educativos.

## **5.2 LA FORMACIÓN DE LOS ADMINISTRADORES DE LA GESTIÓN EDUCATIVA}**

Esta debe ser determinada precisamente por el papel que debe cumplir el administrador en la función que le corresponde dentro de la organización, debido a que como mencionamos anteriormente los sistemas educativos se transforman en sistemas en permanente cambio, dotados de una gran complejidad, tanto en el plano de la gestión de talento humano, como de estructura burocrática y en base a estos criterios generar altos estándares de efectividad, en las instituciones de la administración educativa.

Actualmente, las instituciones públicas que tienen como misión garantizar la prestación de la enseñanza, así como la efectiva administración de recursos en el sector educación, requieren profesionales que, aparte del desarrollo pedagógico y del conocimiento en materia de gestión pública, cuenten con determinado saber jurídico. De tal manera, estarían en la plena capacidad de abordar los problemas de la realidad del medio con una perspectiva apropiada, amplia, pero sin perder la especificidad ideal, y aportar soluciones viables, así como realizarlas en pro de la mejora del sistema; esto, además de brindar conocimiento sistematizable para una evolución del marco teórico para el mismo sector.

Queda claro que, en la actualidad, algunos de los principales problemas del sistema corresponden principalmente no a los estudiantes, sino a los docentes, administrativos, padres de familia y otras esferas comprometidas en los procesos formativos que constituyen la razón de ser de aquel.

Para poder conectar apropiadamente a los diferentes agentes del proceso formativo, es necesario que las personas especializadas del sector posean también una perspectiva gerencial, a fin de tener siempre en cuenta que los usuarios deben tener una adecuada percepción del modo en que se desarrollan los procesos de sus causas.

Lo dicho en los párrafos precedentes redunda en la exigencia de una formación adecuada. La formación de administradores de la educación debe poseer dos elementos claros y concretos, los cuales han sido analizados por Manuel Puelles Benites:

“En primer lugar, lo que se puede denominar el «área de conocimientos general» (propia de todo personal directivo de una organización) y, en segundo lugar, el «área de conocimientos específicos del sistema educativo» (lo que se corresponde con la organización que se trata de administrar).<sup>13</sup>”

Sin embargo, en líneas generales, el administrador, que posee un cúmulo de conocimientos, los cuales debe aplicar enfocándose en la gestión administrativa de una organización específica, al caso, instituciones educativas, órganos de administración educativa, en colaboración con el Estado Peruano, a través de los Gobiernos Regionales. Partiendo de ello, y tomando palabras de Manuel Puelles consideramos que el contenido del derecho educativo debe abarcar fundamentalmente lo siguiente:

- a) “Los niveles académicos del sistema, con el consiguiente conocimiento de los planes y programas de estudios: Es, por tanto, un macro conocimiento de las coordenadas específicas del propio sistema, el que designamos como la ordenación del sistema educativo.

---

<sup>13</sup> Ibidem p. 34

- b) Los objetivos generales, las funciones y los medios de la Administración educativa: Aquí se alude al entendimiento formal de la propia organización y de su relación con otro aspecto más amplio que es la Administración Pública del país que se trate.
- c) Los servicios que, en líneas generales, presta la Administración educativa al sistema. Fundamentalmente, los siguientes: servicios generales al sistema: informática y mecanización; organización y métodos; documentación; edificaciones escolares. Servicios a los centros docentes: equipamiento escolar, a los alumnos: transporte, comedores y residencias escolares; medios específicos de promoción (la política de becas y ayudas al estudiante).
- d) La teoría y la historia de la educación. Posiblemente no se haya destacado suficientemente que la persona que contribuye a la administración del sistema, debe conocer la situación actual de la pedagogía, sus problemas y los avances crecientes de la investigación educativa. Ello contribuiría a que el administrador no olvide nunca que el objetivo último es la educación, la formación de los estudiantes. Por otra parte, todo administrador debería conocer en líneas generales de la historia moderna de la educación; asimismo, lo que le ha ocurrido a la educación en su propio país. Esto, sin duda, contribuiría a evitar errores graves en su actuación frente a problemas concretos, delicados y de controvertida solución.
- e) La educación comparada, entendida como conocimiento general no sólo de la ordenación de la educación en otros países, más o menos afines, sino sobre todo de los problemas existentes y de las soluciones aportadas<sup>14</sup>.

El impacto de este tipo de medidas se vería fácilmente reflejada no solo en la gestión misma de las instituciones educativas, aparte el consecuente mejoramiento de los niveles de calidad en los propios servicios de salud, sino en otros ámbitos de la administración pública que, al momento, reciben un considerable impacto por la falta de desarrollo y, sobre todo, de autonomía, del sector educación. Verbigracia: en los últimos diez años, la carga procesal judicial en materia de administración educativa, ha tenido ciertas falencias a causa de la falta de preparación de los administrativos en las diversas instancias descentralizadas (UGEL y DRE o GRE) para poder

---

<sup>14</sup> Ibidem p. 34

determinar la procedencia e improcedencia de los diversos actos administrativos los cuales se ven reflejados en las Resoluciones Directorales (RD) a nivel nacional.

La implementación del derecho educativo mejoraría el nivel de calidad y los estándares de exigencia de personal eficiente y calificado para los puestos del sector, no solo en los órganos de mayor jerarquía, dirección y ejecución, si no, a fin de garantizar un impacto a largo plazo, una progresiva inserción en todos los niveles, quepa decir que la formación jurídica de todos los sujetos que comprenden la administración educativa no pueda ser improvisada, sino que ha contar con los instrumentos necesarios para que, de la mano con el Derecho Educativo, puedan tener un soporte eficiente para el ordenamiento jurídico peruano.

Es preciso indicar sobre la norma aplicable al derecho educativo, que ante la existencia de normas estatales, vigentes y simultáneas aplicables a un mismo supuesto de hecho, pero de contenidos divergentes, es necesario recurrir a los tres criterios que la teoría general del derecho plantea: la jerarquía, la especialidad, y la temporalidad; cuya aplicación ha sido resumida del siguiente modo:

"Si las normas divergentes tienen rango distinto debe preferirse la superior sobre la inferior; si su rango es el mismo la escogida debe ser la de alcance especial sobre la general; pero sí tienen igual ámbito (ambas especiales o ambas generales) debe preferirse la posterior sobre la anterior<sup>15</sup>".

De esta forma los administradores con una adecuada capacitación podrán gestionar de forma rápida y coherente cualquier proceso administrativo ante la existencia de normas estatales, vigentes y simultáneas aplicables a un mismo supuesto de hecho para satisfacer las necesidades de los sujetos que intervienen en el aparato educativo, pero sobre todo efectivizar, descentralizar y desconcentrar funciones basadas en técnicas de dirección y gestión administrativa, las cuales deberán sustentarse a partir de las fuentes que el derecho educativo proporciona.

En este contexto, resulta pertinente insistir en la conformación de equipos de trabajo interdisciplinario, que deben ir de la mano con los gestores legales especializados (en

---

<sup>15</sup> J. NEVES MUJICA, *"Introducción o/ derecho del trabajo"*. Lima, Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2009. pág. 159,

las áreas de asesoría legal de las diversas instituciones), con los gobiernos regionales, las direcciones o gerencias de educación y las unidades de gestión educativa local. Esto permitiría la incorporación de un importante número de especialistas para la toma de decisiones inteligentes en los órganos ejecutivos de las instituciones anteriormente señaladas. La unificación de criterios sería viable y, en consecuencia, la predictibilidad de las resoluciones directorales o gerenciales, aumentando la confianza en las instituciones del sector, y permitiendo el mejoramiento de la doctrina referente. Esto, además, de evitar un exceso en la carga procesal judicial. Entonces queda claro establecer, que, a mayor especialización técnica y legal en materia administrativa educativa, mayor eficiencia en relación a la motivación de resoluciones emitidas por los órganos administrativos del Ministerio de Educación.

## **CAPÍTULO II**

### **DERECHO EDUCATIVO EN EL PERÙ**

#### **1. ANTECEDENTES**

Un punto importante para el desarrollo de un derecho educativo verdaderamente efectivo, es a partir de la mejora en la calidad educativa a través de la gestión descentralizada. El objetivo fundamental de esta política de Estado sería

“el desarrollo integral del país, consolidando el diálogo y la deliberación sobre los asuntos públicos a través de instancias y mecanismos de participación ciudadana, concebida, además, como una estrategia para mejorar la calidad de los servicios, partiendo de la premisa que, al estar más cerca de la población, el Estado puede responder de manera eficaz a sus necesidades”<sup>16</sup>.

Por tanto, debería constituirse en uno de los ejes más importantes de la política de nuestro país. A continuación, analizaré algunos aspectos de este proceso que va regulando la gestión educativa, entre ellos los Proyectos Educativos Regionales (PER), el adecuado uso de la gestión legal que se debe tener a partir de la municipalización de la educación, pero sobre todo desarrollar un adecuado uso de la gestión educativa desde los gobiernos regionales. Estos hasta el momento han venido generando bastante incertidumbre en los sujetos que acuden al sistema educativo; se ha realizado un proceso de avances desequilibrado entre los gobiernos regionales, las direcciones o gerencias de educación, así como las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Estas últimas se han visto especialmente afectadas por falta de un adecuado control de los procesos legales; en la mayoría de veces generan nueva carga procesal al Poder Judicial, por una inadecuada interpretación de las normas, así como de los mismos procesos legales a su cargo (destaques, subsidios económicos, procesos sancionadores, entre otros.)

#### **2. EL DERECHO EDUCATIVO COMO CAMPO JURÍDICO EN EL ORDENAMIENTO LEGAL PERUANO**

El Derecho es un fenómeno unitario; requiere un conocimiento amplio para facilitar perspectivas apropiadas respecto de los diferentes temas, supuestos en cuestión.

---

<sup>16</sup> UNESCO - Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada, 2016, pág. 82

Tratándose de una realidad externa compleja y difícilmente abarcable en todos sus detalles por la mente humana, se deriva inmediatamente la necesidad de dividir el trabajo.

En palabras de Simón Acosta, indica que “A medida que las sociedades evolucionan, las necesidades de cooperación entre los hombres se hacen más intensas, y al intensificarse el entramado social hay que delimitar claramente los contenidos de las relaciones sociales”<sup>17</sup>. Este postulado es importante como punto de partida para los razonamientos que a continuación se van a plantear y examinar, perfilando el ámbito específico del Derecho Educativo.

El sistema educativo, en tanto “involucra aspectos sociales, políticos y administrativos necesita ser regulado mediante normas jerarquizadas que permitan su ordenación”<sup>18</sup>.

Como siempre se enseña:

“el derecho sigue a la realidad y esa realidad, entendida como sistema educativo amerita un estudio ordenado por parte de una disciplina científica. No son simples pretensiones teóricas sino la intencionalidad de entender y lograr delimitar los contenidos propios de una novedosa rama del Derecho con elevadas repercusiones en la vida social”<sup>19</sup>.

En su libro de Introducción al estudio del Derecho, García Máynez, partiendo de la clasificación tradicional de Derecho Público y Privado:

“Hace un recuento y define todas las disciplinas tradicionales (Derecho Penal, Derecho Constitucional, Derecho Civil, Derecho Mercantil, etc.). Acto seguido hace una explicación de lo que él denomina ramas jurídicas de creación reciente, entre las que destacan, como las más importantes, el Derecho Agrario, el Derecho del Trabajo y el Derecho Aéreo.”<sup>20</sup>

En última instancia, lo que está reconociendo es que el Derecho es una ciencia viva y fecunda, abierta a servir a las nuevas realidades que el ingenio humano va regulando y apropiando. ¿Cómo pues, tratándose de la educación, una ciencia cuya historia corre

---

<sup>17</sup> E. SIMÓN ACOSTA, *El Derecho financiero y la ciencia jurídica*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1985 p. 61

<sup>18</sup> F. SANZ MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Civitas Monografía. Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1976, p 62

<sup>19</sup> Ibidem p. 63

<sup>20</sup> E. GARCÍA MÁYNES, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, México. 2002, p. 136 y ss



pareja con la humanidad, no va a ser legítimo argumentar a favor de la autonomía de su mundo jurídico?

Por otro lado, cabe, para sostener y defender la autonomía del Derecho Educativo, un argumento el carácter natural, pre-estatal, incluso, supra-constitucional de su objeto de estudio, constituido por el derecho a la educación. La preeminencia de ese objeto de estudio le confiere la fuerza necesaria para apuntar a su autonomía y es que el deber-ser jurídico, esencia de la normatividad del Derecho, encuentra su más radical cumplimiento en el derecho a la educación. Recordemos una vez más, que:

“La validez del derecho tiene una relación inmediata con la persona y los fines que ésta debe conseguir en consorcio con la sociedad. El deber-ser jurídico al que apunta la realización plena del derecho, y en este caso, del derecho a la educación, incide en el cumplimiento más pleno del deber-ser más perfecto, que es una obligación ética del sujeto que se educa”<sup>21</sup>.

Además, la especialidad de esta rama del derecho se hace también necesaria por su conexidad íntima con principios antropológicos y filosóficos que la dotan de particularidades particulares en relación a otras áreas de la ciencia jurídica. Más aún, la necesidad de establecer relaciones propias con principios pedagógicos aboga por un estatuto epistemológico propio que favorezca su desarrollo armónico y congruente con los retos que plantea la educación para el siglo XXI. En base a este supuesto, lo que el derecho educativo debe pretender en esa línea consistirá en mejorar como resultado de la ardua labor desarrollada del que son parte el personal administrativo del sector educación, y previa tramitación de los procesos administrativos, confirmar resoluciones favorables en diferentes pretensiones por parte de la Gerencia Regional de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local.

Por eso es necesario considerar la especialización del Derecho Educativo dentro del proceso administrativo en la Gerencia Regional de Educación Arequipa (GREa) y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), encargada exclusivamente de tratar

---

<sup>21</sup> T. DÍAZ GONZÁLEZ, *Fundamento del Derecho natural de la persona humana a la educación*, Persona y Derecho Nº 3, 2006 pp. 497- 514.

pretensiones relacionadas con el sector educación y que los servidores públicos de dichas instituciones sean capacitados, de tal forma que las resoluciones emitidas sean justas y se adecuen a la legislación en materia educativa

Conviene concluir este apartado, consecuentemente, tomando postura en el debate doctrinal sobre la naturaleza del Derecho Educativo en Latinoamérica. Por un lado, están quienes sostienen que este es simplemente una rama del Derecho Administrativo y, por otro lado, los que afirman que el Derecho de la Educación es una rama autónoma en el mundo jurídico. He optado por unirme a esta segunda postura considerando que el Derecho Educacional, como también le denominan algunos autores se circunscribe a un campo delimitado y exclusivo del Derecho, naturalmente en conexión con otras realidades, pero atendiendo un campo propio de acción y unos sujetos específicos de una relación jurídica nueva que atiende concretamente el proceso de enseñanza-aprendizaje o, en términos de Escobar, al hecho educativo. Este mismo autor describe el hecho educativo como “el proceso o fenómeno mediante el cual una generación se apropia los bienes y valores culturales de otra generación”<sup>22</sup> de los pueblos, surge muy natural su enlace con el Derecho que le da carta de ciudadanía en el Estado moderno y se abre un espacio inédito entre las demás áreas de la ciencia jurídica. Siguiendo al mismo autor nos dice:

“Siendo el Derecho un sistema de normas para permitir y facilitar la vida social, el proceso cultural; y siendo la Educación un hecho, un proceso mediante el cual la sociedad se apropia los bienes y valores de la cultura; Derecho y Educación ya se han encontrado y conectado profundamente en la vida social de todos los tiempos.”<sup>23</sup>

Cabe destacar que la educación forma parte de la cultura de una nación, como conjunto de significados y valores que la caracterizan. Por tanto, el Derecho, como sistema regulador de la convivencia, dotado de actividad para que se cumplan sus normas, es un marco legal necesario de la educación como parte de la cultura de un país.

---

<sup>22</sup> E. ESCOBAR, *El Derecho Educativo, Memorias del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social*, UNAM, 2002, 10° ed. p. 212

<sup>23</sup> Ibidem p 213

“La cultura de la educación, además del marco jurídico contenido en el derecho de la educación, representa un conjunto de valores que hacen posible el desarrollo de la educación en las personas y en la colectividad, distinguiéndose netamente de otros aspectos distintos de la cultura educativa.”<sup>24</sup>

Reforzando la idea de la autonomía, especialidad e independencia del Derecho Educativo, Escobar agrega que

“Si el derecho avanza siempre en crecimiento y especialización creando cada día nuevas ramas, no es impropio desde el punto de vista de la lógica y metodología de las ciencias, que se constituyera un nuevo enfoque teórico y técnico, una nueva disciplina jurídica, una nueva rama del Derecho, a saber: el Derecho Educativo o Derecho de la Educación, que se encargara de reunir, clasificar, jerarquizar, estructurar, fundamentar, etc., la legislación educativa, sus principios y supuestos, para la adecuada operatividad dogmática y orgánica de este corpus”<sup>25</sup>.

Cosa distinta plantean otros académicos como el argentino García Leiva, para quien el Derecho Educativo “No pretende desplazar al Derecho Administrativo, sino que se convierte en un derecho especial e innovador de este último”<sup>26</sup>. Conociendo el contexto de dicha frase, percibo que esa afirmación se basa en una consideración del Derecho Educativo con un marcado acento en la prestación del servicio educativo por parte del Estado y, aunque se menciona la gestión privada de ese proceso, esta quedaría relegada a un segundo lugar.

De igual manera, con énfasis semejante, el profesor costarricense Arce Gómez argumenta, en su libro titulado Derecho Educativo, que:

“El servicio de la educación cuya titularidad suprema corresponde al Estado ya sea mediante su prestación directa, la dirección general o su inspección, se cumple por medio de la función administrativa, lo que conlleva a que se regule por el derecho administrativo e insiste en que no cree de manera alguna que el derecho educativo

---

<sup>24</sup> T. DÍAZ GONZÁLEZ, *El Derecho a la Educación*, Euns, Pamplona, 1973, p. 512

<sup>25</sup> E. ESCOBAR, *El Derecho Educativo, Memorias del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social*, UNAM, 2002, 10° ed. p. 213

<sup>26</sup> L. GARCÍA LEIVA, “*El Derecho Educativo: sus relaciones con el Desarrollo: sus relaciones con el desarrollo de la sociedad del conocimiento*”, *Revista interamericana de Educación*, 2003, p. 166

pueda considerarse como una rama del derecho y pueda diferenciarse, así, del derecho administrativo, ya que, para que esto sea posible, se requiere que desarrolle principios propios. El derecho administrativo es, en realidad, un género dentro del cual pueden quedar encuadradas una serie de áreas, que van surgiendo con la constante ampliación de las actividades del Estado. Precisamente, el derecho educativo es una rama especializada del derecho administrativo que tiene cierta autonomía”<sup>27</sup>.

Como se puede apreciar, aunque el autor enuncia un nivel de independencia de esta rama, prefiere conservarla como parte integrante del derecho administrativo.

### **3. GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS**

El amplio marco normativo generado para la institucionalidad de la gestión descentralizada:

“Ha adolecido de alineamiento y concordancia en la definición de las funciones que le corresponde a cada nivel de gobierno para atender al servicio educativo. Además, está pendiente la aprobación de la nueva Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Educación que debe precisar el rol rector del MINEDU (Ministerio de Educación)”<sup>28</sup>.

Con el desarrollo del sector educación se han generado algunas condiciones para poder definir líneas directrices para el adecuado rol de la implementación de la descentralización en las instituciones gubernamentales encargadas de regular los procedimientos legales en materia educativa. Así, tenemos:

“Los Lineamientos de Gestión Descentralizada, la Matriz de Gestión Descentralizada, el Decreto Supremo que modifica el reglamento de la Ley General de Educación que especifica las responsabilidades diferenciadas entre DRE, GRE y UGEL; y, por último, los Lineamientos de Relación Intergubernamental”<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> C. ARCE GÓMEZ, Derecho Educativo, EUNED, San José de Costa Rica, 1999 p. 15.

<sup>28</sup> Ley de Bases de la Descentralización Nº 27783 (2002), Ley Orgánica de Regiones Nº 27867 (2002), Ley que Modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para Regular la Participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil Nº 27902, Ley Orgánica de Municipalidades Nº 27972 (2003), Ley General de Educación Nº 28042 (2003), Ley de Acreditación Nº 28273 (2004)

<sup>29</sup> Ibidem pág. 83

Durante el año 2009, se estableció la gestión descentralizada de los servicios públicos que establece:

“Lineamientos en relación al carácter territorial, en que los sujetos que intervienen en la administración pública educativa articulan los niveles de gobierno, conforme las competencias que a cada cual toca, en el marco de los principios del debido proceso y celeridad procesal<sup>30</sup>”.

En cuanto a la participación del gobierno central, se confiere control al MINEDU, en relación cercana con los gobiernos regionales y locales, encargados de la articulación de las políticas y servicios que ofrece dicha institución.

Es necesario tener en cuenta que, con el apoyo del Derecho Educativo, entendido como el derecho que va a permitir acceder a los servicios de justicia, se puede decir que los administrados podrán tener un sistema judicial equitativo, justo y proporcional a las necesidades del rubro. Por tanto, el Ministerio de Justicia, en colaboración con el MINEDU, podrán generar un control continuo y dinámico de todos los procesos administrativos, sancionadores y de control, fortalecidos gracias al Derecho Educativo.

Con base en lo antes expuesto, el presupuesto por resultados<sup>31</sup> se verá mejorado en tanto adecuado proceso en relación a la gestión pública. Para ello, es necesario, de todos modos, un seguimiento continuo a fin de ajustar los vínculos entre la planificación de los diversos gobiernos regionales, en conexión con el Gobierno Central, el uso de recursos públicos que permitan satisfacer las necesidades de los administrados y la atención de los derechos que propiamente corresponden a los actores del sector.

### **3.1 ADECUADO PROCESO INTERGUBERNAMENTAL PARA EL ACCESO A LA OPTIMIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

Luego de la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización, “el balance y debate actual destacan la necesidad de un ente rector que oriente los procesos de

---

<sup>30</sup> Decreto Supremo Nº 047-2009-PCM. «Norma que aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009». El Peruano, 24 de julio de 2009.

<sup>31</sup> «El Presupuesto por Resultados (PpR) se define como una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles en favor de la población». [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

fortalecimiento de la descentralización y dinamice las relaciones intergubernamentales<sup>32</sup>.

Debemos tener en cuenta que a fin de que exista una conexión intrínseca del Derecho educativo, debemos enfocar que la descentralización persigue una adecuada articulación dinámica de los niveles de gobierno para tener un óptimo servicio del aparato administrativo educativo; por eso la importancia del Derecho Educativo para articular las instituciones públicas que tiene a su cargo el MINEDU. Es a partir de los diversos mecanismos institucionales que se busque un adecuado dinamismo de los niveles de gobierno que se encarguen de gestionar las políticas sectoriales y los pilotos que se han realizado en los diversos departamentos del Perú, los cuales se han venido realizando desde el año 2012, donde se observó claramente que el MINEDU asume el liderazgo a partir de políticas de coordinación entre los gobiernos regionales, las DRE, GRE y UGEL para optimizar no solamente la calidad educativa, sino las políticas administrativas que de forma paulatina se han venido desarrollando.

### **3.2 LA MODERNIZACIÓN DE LAS UNIDADES DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL EN LAS REGIONES DEL PERÚ EN EL DESARROLLO DEL DERECHO EDUCATIVO COMO PARTE DEL PROCESO ADMINISTRATIVO: LA DEUDA SOCIAL**

Las UGEL son órganos que asumen funciones en el campo pedagógico, administrativo y financiero. Son clave para lograr la prestación del servicio, así como para optimizar el monitoreo y supervisión de las instituciones educativas con la finalidad de contribuir al mejoramiento de la calidad del servicio.

“Las 26 Direcciones Regionales de Educación (DRE), una por gobierno regional, comprenden 218 UGEL, las cuales constituyen instancias heterogéneas por el tamaño de las instituciones educativas a las que deben atender y la dispersión geográfica de estas”<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> UNESCO - Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada, 2016, pág. 88

<sup>33</sup> Ibidem pag. 91

“Desde 2013, el MINEDU viene impulsando la modernización de la gestión en algunas UGEL en el marco de la política de Modernización de la Gestión Pública<sup>34</sup>”. La medida está dirigida al ciudadano, orientada hacia resultados y bajo una planificación articulada intergubernamental e intersectorialmente. “Esta política fue iniciada en el 2014 en 77 UGEL, 7 correspondientes a la zona urbana de Lima Metropolitana y 70 de zonas con redes rurales, zonas de frontera, EIB, VRAEM y en el marco del PIP GED Rural”.<sup>35</sup>

Cabe afirmar que al existir un adecuado proceso de mejora de las instituciones públicas encargadas de brindar servicios educativos, enfocados no solo en la calidad de los aprendizajes, sino también dirigidas a un adecuado proceso administrativo justo, proporcional y adecuado, se encamina mejor la hipótesis planteada en esta tesis: al ser implementado en el Perú, el Derecho Educativo permitirá de forma progresiva, continua y dinámica, efectivizar y unificar todos los procesos administrativos que hoy en día vienen desarrollando los niveles de gobierno, así como las instituciones públicas (DRE, GRE y UGEL) para lograr efectivizar el acceso a la justicia y a una administración adecuada y acorde a los principios del Estado de Derecho.

Es de conocimiento general, desde hace años los docentes cesantes, jubilados y activos, vienen demandando al estado peruano el reconocimiento y pago de la deuda social, ya sea vía administrativa o vía judicial, derecho que les asiste conforme la Ley N° 24029 modificada por Ley N° 25212, que señala en su Artículo N° 48: “El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total<sup>36</sup>”, la misma que

---

<sup>34</sup> Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

<sup>35</sup> Proyecto de Inversión Pública «Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de II.EE. en ámbitos rurales de 24 regiones del Perú: GED RURAL» cuya finalidad es tener impactos en la distribución de los materiales, la identificación y gestión oportuna de equipo e infraestructura, la supervisión y monitoreo de la calidad de las II.EE., la mejora de trámites y la racionalización en la asignación docente (MINEDU, 2014d). En Lima, los objetivos son contar con servidores públicos eficientes, mejorar la calidad del servicio, y prevenir y sancionar los actos de corrupción. Fuente: Ministerio de Educación, Censo de UGEL 2013. Presentación de Alex Ríos, Jefe de la Dirección General de Gestión Descentralizada, ex Oficina de Coordinación Regional, Programa ProDescentralización, Taller Proceso de Planificación, octubre 2014-setiembre 2015. Lima, 13 de agosto de 2014.

<sup>36</sup> Congreso de la República del Perú. Ley N° 25212, *Ley del Profesorado*, Perú, entrado en vigencia el 20 de mayo de 1990

ha sido derogado por la ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, “que entró en vigencia el día 26 de noviembre del 2012, en su décima Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y final deroga en forma expresa la Ley 24029, Ley del profesorado”.<sup>37</sup>

Los docentes cesantes y jubilados han requerido el pago de la deuda social en su oportunidad y ante sus respectivas direcciones regionales, pero el estado peruano no reconoció este derecho adquirido conforme señala la Ley. Interpuestas las demandas judiciales respectivas, el Poder Judicial les dio la razón y a la fecha existen muchas sentencias que reconocen el pago y ordenan que se realice por concepto de preparación de clases y evaluación.

En cuanto al marco legal que se fundamentan estos procesos judiciales, encontramos algunos antecedentes normativos como:

#### **Ley Profesorado N° 24029**

Ley Profesorado N° 24029 modificada por Ley N° 25212, señala en su Artículo 48 “El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total<sup>38</sup>

#### **Reglamentación de Ley del Profesorado, Decreto Supremo N° 19- 90-ED**

Artículo 210° prescribe que “El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total<sup>39</sup>

En cuanto a la normativa vigente, podemos tomar en consideración a nuestra Constitución Política del Perú que establece lo siguiente:

**Artículo 22.-** El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

---

<sup>37</sup> Proyecto de Ley N° 818/2016-CR

<sup>38</sup> Congreso de la República del Perú. Ley N° 25212, *Ley del Profesorado*, Perú, entrado en vigencia el 20 de mayo de 1990

<sup>39</sup> Ministerio de Educación, *Reglamentación de Ley del Profesorado*, Decreto Supremo N° 19- 90-ED.



**Artículo 23.-** El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo<sup>40</sup>.

En relación al pago de la deuda social, la RM N° 470-2017-MINEDU (publicado el 25.08.2017) aprueba el Plan de Implementación de las Acciones Priorizadas para la revalorización docente del Ministerio de Educación. Como acción N° 6 indica que: "El Gobierno dispondrá de S/. 200 millones en el año 2018 para el pago de sentencias judiciales consentidas y ejecutoriadas, de los cuales el 100% será destinado al sector educación priorizando a los docentes<sup>41</sup>".

Tal es así que en el numeral 1 de la Trigésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2018, estipula:

"Dispónese la reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales emitidas, para la cancelación y/o amortización de montos hasta por la suma de S/ 30 000,00 (TREINTA MIL Y 00/100 SOLES) (...)", asimismo en el numeral 6 dispone que: "(...)la atención del pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada del sector Educación, se financia (...) hasta por la suma de S/ 200 000 000,00 (DOSCIENTOS MILLONES Y 00/100 SOLES) (...)"<sup>42</sup>.

Posteriormente, el D.S. N° 001-2018-MINEDU (publicado el 17 de enero de 2018) aprueba los criterios que deben observar las entidades respectivas para la elaboración del listado que contiene las sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución del sector educación, en que establece que el límite de pago se hará tomando en cuenta la antigüedad de la deuda según la fecha de REQUERIMIENTO DE PAGO; así, deudas de 10 años o más serán canceladas y/o amortizadas hasta S/

---

<sup>40</sup> Congreso Constituyente Democrático, *Constitución Política del Perú*, entrando en vigencia el 01 de enero de 1994

<sup>41</sup> F. GAMARRA MORALES, *Pago de la deuda social 2018 en el Sector Educación* – mayo 2018

<sup>42</sup> Congreso de la República, Ley N° 30693, *Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2018* entrando en vigencia el 01 de enero del 2018

30 000,00 (TREINTA MIL Y 00/100 SOLES) y las deudas menores a 10 años serán canceladas y/o amortizadas hasta S/ 10 000,00 (DIEZ MIL Y 00/100 SOLES). Así también clasifica las obligaciones de acuerdo a los criterios de priorización, quedando divididas en 5 grupos:

- **Grupo 1: Materia Laboral** (obligaciones relativas a derechos individuales o colectivos, originadas con ocasión de la prestación personal de servicios de naturaleza laboral. Aquí se encuentran incluidas las deudas por preparación de clase y evaluación, conforme lo establecía el Art. 48° de la Ley del Profesorado, así como también los pagos por 20 y 25 años de servicio, sepelio y luto entre otros).
- **Grupo 2: Materia Previsional** (obligaciones vinculadas al acceso de una pensión o al monto de la misma, en cualquiera de los sistemas previsionales existentes).
- **Grupo 3: Víctimas en actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos** (obligaciones a favor de personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, como producto de acción de armas, actos de servicio, consecuencia del servicio o con ocasión del servicio).
- **Grupo 4: Otras deudas de carácter social** (obligaciones a personas en situación de pobreza o extrema pobreza, negligencias médicas en hospitales públicos, a personas con discapacidad mental o física grave, víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico producidos en acción o comisión de servicio).
- **Grupo 5: Deudas no comprendidas en los grupos previos** (obligaciones que no se encuentran incluidos en los grupos anteriormente mencionados).

Estos grupos se establecen en cumplimiento del artículo N° 2 de la Ley N° 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, en que varios de estos grupos señalados anteriormente en el sector educación son vacíos.

Claramente se puede apreciar que la prioridad la tiene la deuda de pago por preparación de clase y evaluación conforme lo establecía el Art. 48° de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado. Dicha deuda solo corresponde a los docentes; por lo tanto, son ellos los priorizados para dicho pago y no otros estamentos del sector educación, tales como administrativos de las diferentes instancias educativas, universidades, etc.

El D.S. N° 001-2014-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, en su artículo N° 4 indica que un Comité de carácter permanente de cada Pliego (Gobierno Regional) elabora y aprueba el Listado priorizado de obligaciones derivadas de sentencias con calidad de cosa juzgada aplicando los criterios de priorización establecidos; constituyen pliegos presupuestarios las Entidades Públicas a las que se le aprueba un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público (art. 5.2 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por D.S. N° 304-2012-EF). Los integrantes del Comité Permanente son cinco: El titular de la Oficina de administración, quien lo preside, un representante de la Secretaría General, el titular de la Procuraduría Pública de la entidad, el titular de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y un representante designado por el Titular del Pliego.

El D.S. N° 019-2018-EF aprueba normas reglamentarias para el proceso de pago de sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada (publicada el 07-02-2018) e indica que la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales es una Comisión Multisectorial de naturaleza temporal, integrada por cinco representantes del Ministerio de Economía y tres del Ministerio de Justicia, y tiene por función aprobar un listado de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada en ejecución hasta el 31 de marzo de 2017, en base a los listados priorizados y aprobados por los Comités Permanentes de cada Pliego, para lo cual los titulares de las entidades del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales presentaron su información del listado priorizado el 8 de marzo de 2018 (30 días calendario según el art. 7.2 del DS 019-2018-EF), reportando del Aplicativo Informático "Demandas Judiciales y Arbitrales en Contra del Estado"<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, Perú Decreto Supremo N° 019-2018-EF entrando en vigencia el 07 de febrero de 2018

En los numerales 7.4 y 7.5 del D.S. N° 019-2018-EF se indica que los listados deben estar ordenados de acuerdo a los criterios de priorización y que si la información registrada en el Aplicativo Informático no cumple con lo establecido, no será considerada para la elaboración del listado. El numeral 8.1 indica que los miembros del Comité Permanente son responsables de la Información consignada en el Aplicativo Informático. Por estas razones, el listado no se puede manejar al antojo de ninguna persona o grupo de personas, pues el aplicativo informático inmediatamente detectará cualquier irregularidad en su elaboración sin perjuicio de la responsabilidad de la Comisión Permanente.

La Comisión Multisectorial tenía plazo hasta el 6 de abril (60 días calendario según el art. 6 del DS 019-2018-EF) para elaborar y aprobar el listado de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución hasta el 31 de marzo de 2017, y ya elaboró su informe final al respecto, el cual se adjunta la hoja N° 40 de dicho documento; en ella, prácticamente el 100% del monto a pagar (200 millones de soles) corresponde a los beneficiarios de los Gobiernos Regionales, correspondiéndole a Tacna 563 beneficiarios que cumplen con los requisitos para dicho pago y al Gobierno Nacional, específicamente al Ministerio de Educación, solo por pago a tres beneficiarios, con lo que queda demostrado que la prioridad (que no es lo mismo decir exclusividad) la han tenido los docentes de las diferentes regiones del país.

### **3.3 MODERNIZACIÓN DE LAS UNIDADES DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL EN LAS REGIONES DEL PERÚ PARA DESARROLLAR UN EFICIENTE DERECHO EDUCATIVO**

#### **3.3.1 OBJETIVOS:**

De acuerdo a las recomendaciones establecidas en las Políticas Educativas del 2000 al 2015, establecidas por la UNESCO en el año 2006, para consolidar la adecuada gestión se debe tener en cuenta lo siguiente:

“Fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental en educación, mediante:

- Evaluación, sistematización y difusión de las lecciones aprendidas de los desempeños de los gobiernos regionales en la implementación de sus Políticas

Educativas Regionales y del desempeño de las municipalidades en las responsabilidades que se les asigna en el cumplimiento de la Matriz de Gestión Descentralizada de la Educación.

- Generación de condiciones para garantizar la participación activa de los actores y el funcionamiento de espacios multilaterales, la sostenibilidad de los acuerdos, el fortalecimiento del trabajo conjunto, y articulación de las prioridades establecidas por el MINEDU con las prioridades de políticas educativas señaladas en los Proyectos Educativos Regionales.
- Creación de condiciones para el desarrollo de la Matriz de Gestión Descentralizada de la Educación y continuar la elaboración de los demás procesos clave para la gestión descentralizada, tomando en cuenta la heterogeneidad de capacidades de gestión en los gobiernos regionales y locales<sup>44</sup>.

Reforzar el proceso de la modernización de la gestión del sector Educación en las DRE y UGEL garantizando su sostenibilidad con acciones como las siguientes:

- “Evaluación, fortalecimiento y promoción de modelos de gestión educativa territorial con resultados exitosos en el marco del objetivo del lineamiento para organizar un modelo de gestión descentralizada.
- Deberá estar basado en la complementariedad entre los tres niveles de gobierno a partir de sus competencias y funciones, y considerar las responsabilidades de cada nivel en la provisión del servicio educativo.
- Diseño de herramientas de gestión que permitan avanzar en la gestión descentralizada con enfoque territorial (construcción de tipologías de gobiernos regionales y locales, DRE y UGEL, entre otras).
- (...) Desarrollo del sistema de monitoreo de los distintos procesos de la gestión descentralizada, articulada a los distintos niveles de gobierno y a la Matriz de Gestión Descentralizada”<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> UNESCO - Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada, 2016, pág. 112 - 113

<sup>45</sup> Ibidem

Ampliar y profundizar la participación ciudadana y el mejoramiento de mecanismos de rendición de cuentas para fortalecer la gobernabilidad del sistema educativo, a través de:

- “Producción de conocimiento (evaluación, diagnósticos y sistematizaciones) sobre el funcionamiento de las instancias participativas para el diseño de los mecanismos de participación.
- Articulación de los mecanismos de participación y los de rendición de cuentas.
- Promoción de procesos de formación para actores para el desarrollo de las capacidades que les exige la participación activa.
- Impulso a las iniciativas de vigilancia para recuperar la credibilidad y liderazgo del sistema educativo en los tres niveles de gobierno<sup>46</sup>”.

### **3.3.2 CASUÍSTICA A NIVEL ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL**

Es de conocimiento público general, que a la fecha abundan demandas judiciales en proceso, muchas de las cuales derivadas en sentencias consentidas a favor de los docentes cesantes, jubilados y activos; estas ordenan, de hecho, el pago de una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total.

#### **3.3.2.1 NIVEL ADMINISTRATIVO**

La Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil ha expedido la Resolución N° 706-2010-SERVIR, en el cual resuelve:

“Disponer que la Unidad de Gestión Educativa Local N° 05 realice el cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación sobre la base del treinta por ciento (30%) de la Remuneración total percibida por el señor Glicerio Náñez Carbajal.”

---

<sup>46</sup> Ibidem

### **3.3.2.2 NIVEL JUDICIAL (JURISPRUDENCIA VINCULANTE)**

La Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, en la Casación N° 000435-2008-Arequipa, de fecha 1 de julio de 2009, en su fundamento cinco advierte que existe contradicción entre el Art. N° 48 de la Ley 24029 y el N° 10 del Decreto Supremo N° 051-91-PCM; así, en su fundamento ocho sostiene que debe aplicarse al caso de autos la primera de las normas citadas, y casando la Sentencia de Vista, revoca la Sentencia declarando Fundada la Demanda. En suma, estima el Supremo Tribunal que a efectos de cálculo para el beneficio especial por Preparación de Clases y evaluación debe tenerse en cuenta la Remuneración Total, conforme prescribe el Art. 48 de la Ley N° 24029.

### **3.3.2.3 RECONOCIMIENTO Y PAGO PROGRESIVO DE LA DEUDA SOCIAL**

Este se inició con la promulgación de la Ley N° 29812, en su sexagésima novena disposición complementaria final, con la constitución de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales, integrada por miembros del Ministerio de Economía de Finanzas, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

La Resolución Suprema N° 100-2012-PCM, dispone conformación de los miembros de comisión evaluadora de las Deudas del Estado para promover la promulgación de la Ley N° 30137, vigente desde 28 de diciembre de 2013, y su reglamento N° 001-2014-JUS, publicado el 15 de febrero de 2014.

Así, se vienen implementando las siguientes disposiciones que ordenan el pago de las sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada, la mayoría por el pago de las deudas sociales del magisterio.

El estado peruano no puede desconocer un derecho contraído con los docentes cesantes, jubilados y activos a partir de la vigencia de la Ley del Profesorado, ni esperar una sentencia judicial para reconocer este derecho adquirido.

A la fecha, todas las demandas iniciadas por tutela del derecho de bonificación de 30% equivalente a la remuneración total, por concepto preparación de clases, han sido declaradas fundadas, dando paso a la orden del pago de reintegro de suma de dinero, más intereses legales ocasionados.

Los procesos judiciales innecesarios traen consigo perjuicios económicos a los demandantes y exceso de carga procesal al Poder Judicial, asimismo, pérdidas indirectas al Estado, debido, por ejemplo, a la necesidad de contratar mayor cantidad de procuradores públicos, para la defensa innecesaria del Estado como parte en procesos varios. Queda claro que una gestión apropiada de la administración en materia de educación, que pueda resolver sus trámites sin acudir a otras instancias, brindaría solución suficiente al problema.

#### **4. LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO EDUCATIVO**

El derecho educativo debe promover desde el punto de vista administrativo, un acceso justo y equitativo a los administrados, sobre todo al momento de emitir resoluciones directorales que se encuentren encaminadas a un debido proceso, a partir de resoluciones motivadas, objetivas y sobre todo acorde a los lineamientos generales que han sido otorgados a los administrados y de los cuales muchas veces han sido vulnerados de sus derechos de forma radical. Un ejemplo claro son los procesos relacionados con el pago de la deuda social (preparación de clases, bonificación personal, aportes al FONAVI, entre otros derechos), donde se han observado resoluciones improcedentes o infundadas, las cuales agotan la vía administrativa, teniendo que recurrir al poder judicial para hacer valer sus derechos.

La administración pública debe ser un sistema de acceso a los administrados, en que se les brinde seguridad, confianza, pero, sobre todo, justicia, no imponiendo la coacción o interfiriendo sin motivo en los derechos que de por sí les corresponden. Por ello, cabe sostener que el derecho educativo permitirá adecuar, regular y fiscalizar de forma oportuna las resoluciones que emitan las diversas instancias, a partir de los principios del



debido proceso, la celeridad y la motivación; factores clave en la adecuada administración educativa.

Por otro lado, queda claro que en nada contribuye a la conformación de un sistema de educación con valores, que servidores públicos caigan en actos de corrupción. Las diversas denuncias que se presentan generan serio malestar, pero su impacto es difícil de medir en cuanto a la estabilidad de las propias instituciones, dado que la generación de confianza en su funcionamiento requiere un tiempo mucho mayor que el que toma su desmedro.

Todo servidor público, principalmente, aquellos que conforman las diversas instancias sometidas al MINEDU, llámense Direcciones Regionales de Educación (DRE), Gerencias Regionales de Educación (GRE) o Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) deben brindar en todo momento un buen servicio a sus administrados, sobre todo a aquellos que se encuentran dentro del equipo de ejecución de la justicia, es decir, los gerentes, directores regionales, directores de UGEL, así como en las áreas relacionadas con el departamento legal, como asesorías jurídicas, áreas de planillas, personal y otras instancias que se encargan de velar por un sistema administrativo justo y acorde a los principios del debido proceso y la celeridad. De lo contrario, nos veremos, como dice Rodríguez, ante "el parasitismo, la inoperancia, el compadrazgo, la gauchada en interés de correligionarios y amigos, o parientes, las negociaciones incompatibles con la función, la usurpación y abuso de autoridad, el cohecho, el peculado, la negación y retardo de justicia"<sup>47</sup>.

## **5. LA COMPETENCIA EDUCATIVA COMO TÍTULO LEGÍTIMO Y NECESARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO EDUCATIVO**

“La competencia es el complejo y conjunto de atribuciones, facultades, responsabilidades y potestades públicas, regladas y discrecionales que se

---

<sup>47</sup> A. RODRÍGUEZ, *Cómo administrar un país. Vocación y Motivación*. Argentina: Ediciones Depalma Buenos Aires, p. 39

encuentran establecidas en un ordenamiento jurídico para un órgano administrativo; entre ellas se encuentra precisamente la competencia educativa en valores y por consiguiente, como se ha venido sosteniendo, tiene con pertinencia una potestad y autoridad legítima y necesaria para conducir a su pueblo administrado con una educación cívica impregnada de valores sociales”<sup>48</sup>.

Esta atribución que se encarga de intervenir en la administración pública, resulta ser un deber-facultad que tienen las personas que dirigen las diversas instancias educativas sometidas al MINEDU. Se supone que el grupo de servidores públicos que trabajan en la administración educativa “son los más idóneos, líderes y con sabiduría, para generar cierto crédito y que abrigue la esperanza de proporcionar buenos consejos y guías de comportamientos y conductas sociales que busca descubrir y conseguir esta población”<sup>49</sup>.

En este punto es necesario dejar clara la distinción entre potestad y autoridad, porque se entienden generalmente como sinónimos o se confunde autoridad con poder o autoritarismo y puro mando, pura potestad o facultad de ordenar y de exigir obediencia incluso absoluta. Por muy legítima que sea esa potestad, lo único que genera es

“Degenerarse en un autoritarismo, nefasto para cualquier pueblo. Es necesario diferenciarlo con claridad para entender esta intervención educativa en valores por parte de la administración pública. De lo contrario puede ser auspicioso seguramente para generarse un autoritarismo o totalitarismo funesto”<sup>50</sup>.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la potestad viene del latín potestas, -atis, que significa, dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre una cosa. Es la expresión más clara del poder, en cuyo ejercicio se impone por la fuerza una decisión tomada, empleando la coacción; o sea, traduce sólo la competencia ordenada por la regla jurídica. En cambio, la expresión latina auctoritas o autoridad, no entraña poder, sino por el contrario implica sabiduría y prudencia. A este propósito el profesor D'Ors resume así las diferencias entre auctoritas y potestas:

---

<sup>48</sup> S. MARIENHOFF, Tratado de derecho administrativo. Argentina: Buenos Aires. Abeledo Perrot S, 2016, P. 234

<sup>49</sup> M. MOSTAJO M., El Derecho Administrativo y la administración pública en la educación cívica del pueblo boliviano, 2016, P. 122

<sup>50</sup> Ibidem

"En términos generales, la potestad (...) puede definirse como el poder socialmente reconocido, y la autoridad como el saber socialmente reconocido. Tienen en común el reconocimiento social, sin el cual la potestad es pura fuerza y la autoridad pura ciencia, pero se distinguen claramente por cuanto la potestad es expresión de voluntad y la autoridad es expresión del entendimiento"<sup>51</sup>.

De esta forma, cuando los servidores públicos actúan con más potestad que autoridad, tienden a ser más coercitivos, al extremo de aplicar la pura fuerza; cometen así una serie de abusos, lesionando derechos fundamentales de los administrados, en lugar de demostrar y crear un ambiente adecuado, de confianza en que las resoluciones o actos administrativos que se ejecuten sean justos y predomine la equidad y la adecuada motivación de las resoluciones que se emiten en los organismos administrativos.

Entonces se va degenerando la autoridad en autoritarismo. Podemos citar muchos ejemplos. Los servidores públicos tienen que saber de buena tinta

"[Q]ue la autoridad no se construye sobre la base de desplantes, impuntualidad o gritos. Cualquier ciudadano a partir de una experiencia humana consolidada puede legítimamente asociar esa beligerancia o indisposición para el trato respetuoso a cierta personalidad desequilibrada o descontrolada incapaz de analizar pausada, racional y dialógicamente los problemas complicados propios de la tarea de la administración educativa"<sup>52</sup>

Contextualizando las explicaciones del profesor Gonzáles-Simancas, que muy bien se adecúan a nuestro propósito;

"La administración pública en la tarea de educar en valores, normas y comportamientos de los administrados, puede incurrir por lo menos en tres formas de autoritarismo como ser: la coacción o violencia, la manipulación y el paternalismo; y dos formas de autoritarismo por defecto como ser el permisivismo y la complicidad, cuya reflexión lo dejamos para otra oportunidad por su complejidad"<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> D'ORS. *Escritos varios sobre el derecho en crisis*. Pág. 88 y ss.

<sup>52</sup> R. VIGO. *Interpretación (argumentación) jurídica en el Estado de Derecho Constitucional*. Pág. 217.

<sup>53</sup> S. GONZÁLES, L. CARBAJO, L. *Tres principios de la acción educativa*. España: EUNSA. Ediciones Universidad de Navarra S.A. Pamplona, 2010, p. 63

## **6. OPORTUNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA RELACIONADA CON EL DERECHO EDUCATIVO**

El ser humano es un ser de muchas y complejas necesidades, para cuya satisfacción ha de aprender de su entorno con sus sentidos, comúnmente más por imitación e instintos, que de otra manera;

"el papel del instinto en los animales lo cumple la tradición y la cultura en los humanos, esto es, educación. En consecuencia, cuando una conducta ha demostrado su eficacia o su adecuación para alcanzar un objetivo, puede ser asumida por otros individuos y llegar a convertirse en norma social<sup>54</sup>"

Por eso es importante que los servidores públicos que objetivan a la administración pública en materia educativa, demuestren con sus conductas, en general con su comportamiento ético-moral, valores sociales en pro de un mejoramiento de la administración pública del sector educación.

Hoy en nuestro medio se discute sobre las funciones sociales del Derecho o funciones sociológicas del Derecho; lo importante de este referente teórico es apoyar un modelo sobre las funciones educativas de la administración pública, para conseguir el aminoramiento y finalmente "la erradicación de toda forma de violencia y en todos sus aspectos, grados, facetas y modalidades, que debe ser propio de todo pueblo civilizado bien educado y sobre todo con valores"<sup>55</sup>.

Entonces a manera de conclusión se propone una función educativa adecuada de la administración pública, sencillamente porque estas reparticiones públicas, como tienen relación directa, permanente y continuado con la administración pública, se convertirá en la mejor oportunidad para desplegar la función administrativa en materia educativa, en cuya virtud los servidores públicos que se imputan deberán ejercer sus funciones direccionando, guiando, y orientando el proyecto de vida de los individuos; suministrar insumos para la toma de decisiones individuales de cada uno de los miembros que compone la administración educativa. No cabe por supuesto la autoridad como simple

---

<sup>54</sup> Ibidem pag 26

<sup>55</sup> A. HUANCA, *Análisis Sociológico del Derecho*. Bolivia: El original San José. La Paz, 2014 pp 193 -194

poder o potestad pública; se deben crear las condiciones suficientemente que permitan una intereducación y una autoeducación, de tal manera que:

“Se participe a la propia población de esta tarea como una tarea efectivamente compartida, a través de una libre adhesión y el desarrollo de una disciplina consciente, perseverante en los valores humanos y sociales; todo ello con ejemplos de vida demostradas y practicadas por la propia administración pública a través de las y los servidores públicos<sup>56</sup>.

## **7. LA FUNCIÓN EDUCATIVA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

La alarmante indiferencia de los destinatarios del Derecho Administrativo es "una de las causas a mi juicio, por el poco respeto a la norma, es la falta de una educación cívica y jurídica de nuestro pueblo"<sup>57</sup> y esta actitud psicológica puede conducir, finalmente, a una atrofia de la conciencia normativa y la triste verdad es que el Derecho Administrativo se haya distanciado emocional e intelectualmente de los destinatarios del poder.

"Hay que educar al pueblo para el adecuado conocimiento por gobernantes y gobernados de las instituciones políticas y administrativas que los rigen, y por ende para el correcto cumplimiento de sus deberes y el ejercicio adecuado de sus derechos, es el camino acertado para asegurar la fiel observancia de la Constitución y las leyes, tanto en su letra como en su espíritu. La educación para la libertad no comporta tanto la adquisición de una suma determinada de conocimientos -debe ser formativa como informativa, y esencialmente, la capacitación intelectual y ética del ciudadano para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes en la comunidad democrática, desarrollando en su espíritu la plena conciencia de su responsabilidad como miembro de una democracia<sup>58</sup>"

Para el logro de este cometido, el derecho de la Administración Pública, debe cumplir una función educativa en valores, normas y comportamientos en la vida individual y social del individuo; es decir, debe orientar hacia el perfeccionamiento personal del individuo en comunidad. Aunque para los positivistas formalistas no sea éste el rol del

---

<sup>56</sup> M. MOSTAJO M., El Derecho Administrativo y la administración pública en la educación cívica del pueblo boliviano, 2016, P. 126

<sup>57</sup> R. BIELSA, La concertación de la educación en Colombia, Revista Iberoamericana de Educación, ed. 34°, 2016 pp. 39

<sup>58</sup> Q. LINARES, *Tratado de Interpretación Constitucional*. Argentina: Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1998, p 34.

Derecho, refiere Nino que "no tener en cuenta esta dimensión valorativa en los modelos de ciencia jurídica que presentan diversos iusfilósofos determina que esos modelos sean de una actividad que carece de la relevancia social"<sup>59</sup>. El Derecho entendido

"En su aspecto funcional y empírico, no es sino un instrumento para la vida social, un medio para la obtención de determinados fines como la educación, una técnica específica de coordinación de diversos intereses, una tentativa de satisfacer, reconciliar, armonizar, ajustar superpuestas y a veces antagónicas pretensiones y demandas, ya sea mediante la protección de ciertos intereses individuales o por medio de una delimitación o compromiso entre ellos, con el objeto de asegurar la mayor suma de tales intereses o aquellos que tienen más fuerza en nuestra civilización, todo ello con el mínimo sacrificio del conjunto de intereses como tal. En una sociedad determinada, el sistema legal - administrativa- representa un intento para ajustar los intereses de los individuos entre sí y con los intereses sostenidos en nombre de la sociedad y del Estado, con el menor sacrificio posible del esquema total"<sup>60</sup>.

En mérito de lo expuesto, el conjunto de normas jurídicas y principios referidos a la organización y funcionamiento administrativo del Estado Plurinacional, tienen un contenido organizador y orientador de los comportamientos individuales y sociales, en cuyas reglas y principios se revelan normas educativas que requieren una adecuada contextualización y socialización para crear en la población una especie de reconocimiento de dichas reglas como parte de la práctica social cotidiana y diaria en el comportamiento del pueblo. Por otro lado, el Derecho Administrativo debe tener propósitos educativos en bien de la sociedad, más aún

"En las sociedades complejas, dinámicas y con gran movilidad social, como las de hoy, el Derecho -Administrativo tiene que cuidar de una reorientación o transformación del comportamiento, del surgimiento de las nuevas costumbres y de la formación de nuevas expectativas de conducta, que corresponde a las condiciones cambiantes de la vida del grupo o del individuo"<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> C. NINO, *Derecho, Moral y Política*. Argentina: Siglo Veintiuno editores. Argentina S.A, 2014, p 55

<sup>60</sup> F. BARRANCOS. *La noción de justicia en la jurisprudencia sociológica norteamericana*. Anuario de Filosofía Jurídica y Social T-3 pág. 100.

<sup>61</sup> A. HUANCA. (2014) *Análisis Sociológico del Derecho*. Bolivia: El original San José. La Paz, 2014, p 101

Aunque en la historia jurídica administrativa la función educativa del Derecho Administrativo siempre ha sido infructuosa, conviene tener en cuenta que esto se ha debido a que varias de sus directivas han sido expedidas, en más de una ocasión, de manera espontánea por algún interés político imperante. Urge, por tanto, un sistema estable en que tal clase de motivaciones tenga mucho más difícil cabida.

## **CAPÍTULO III**

### **ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS**

#### **1. PRESENTACIÓN**

A partir del trabajo de investigación en el desarrollo del marco teórico, las unidades de estudio que se aplicaron en esta encuesta fueron docentes activos y cesantes del sector público y administrativo del sector educación de la ciudad de Arequipa. Se les solicitó opinen sobre la implementación del Derecho Educativo en el Perú a partir de la autonomía y la facultad que tienen los organismos públicos adscritos al Ministerio de Educación (GRE y UGEL) en la adecuada administración de justicia con las resoluciones que emiten, a fin de no acudir al Poder Judicial por derechos que por Ley les corresponden.

Durante los meses de abril a agosto del año 2018, se utilizó una muestra de 280 personas (servidores públicos de la Gerencia Regional de Educación Arequipa, UGEL Arequipa Norte y Sur, docentes activos y cesantes). Estas, poseedoras de un conocimiento previo en la materia, demostraron interés en la implementación del Derecho Educativo, materia de investigación. Para establecer la estadística sobre los resultados en base a la recolección de datos se utilizó la técnica del “Cuestionario”, donde el tamaño de la muestra fue calculado con la fórmula de Población finita.

Una vez recolectados los datos, fueron calificados y sistematizados estadísticamente para su análisis e interpretación utilizando la estadística inferencial para estudios comparativos relacionales. Los criterios a seguir fueron los siguientes: Se realizó tablas de contingencia para expresar las frecuencias absolutas y relativas porcentuales y para el contraste de la hipótesis se aplicó la prueba estadística Chi cuadrado.

Finalmente, se reunieron los resultados en tablas de frecuencias y gráficos de barra, posteriormente se comprobó la hipótesis de investigación por medio de la Prueba Chi cuadrado de homogeneidad por ser una variable categórica o cualitativa; con un nivel de significancia del 5 % (0,05) Expresados a continuación.



Después de haber recopilado las encuestas respectivas, se observó la necesidad de un sistema de regulación en materia de administración educativa, no solo de los administrados, sino también de trabajadores de la Gerencia Regional de Educación, UGEL Arequipa Sur y UGEL Arequipa Norte.

A partir de los datos obtenidos de la encuesta, se realizó la tabulación respectiva. En base a ella se han realizado los gráficos para el análisis de resultados. Posteriormente, y en base a esta data organizada, elaboramos las conclusiones y sugerencias pertinentes.

## 2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

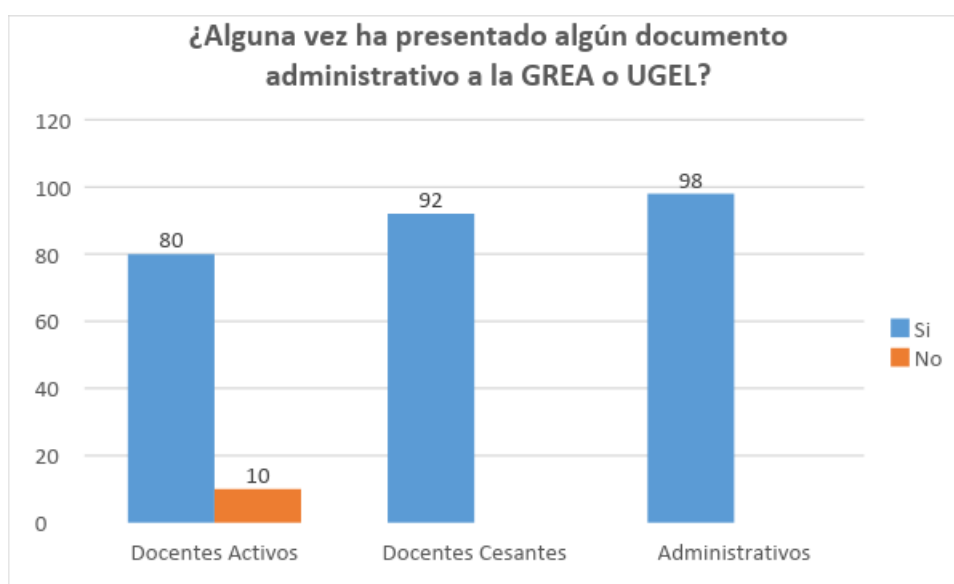
**CUADRO N° 01**

**¿Alguna vez ha presentado algún documento administrativo a la GREA o UGEL?**

Encuestados	Presento		Total
	Si	No	
Docentes Activos	80	10	90
Docentes Cesantes	92	0	92
Administrativos	98	0	98
<b>Subtotal</b>	<b>270</b>	<b>10</b>	<b>280</b>
<b>%</b>	<b>96</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Información obtenida por el investigador de la encuesta aplicada a los Docentes activos y cesantes, así como administrativos del sector educación de la ciudad de Arequipa 2018.

**GRAFICO N° 01**



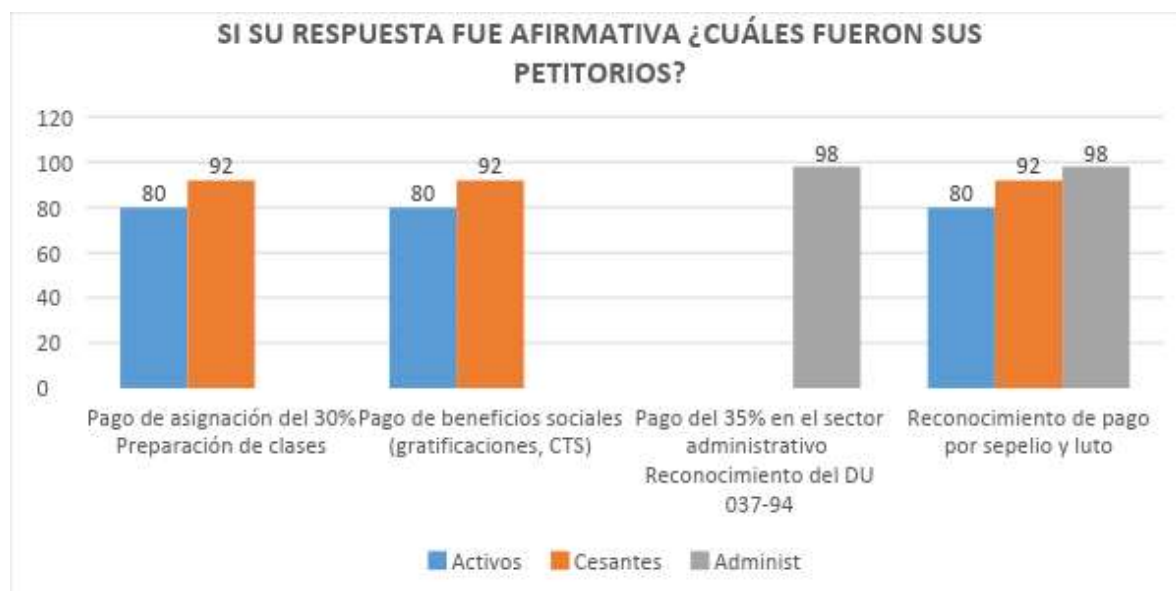
**CUADRO N° 02**

**SI SU RESPUESTA FUE AFIRMATIVA ¿CUÁLES FUERON SUS PETITORIOS?**

Encuestados	Activos	Cesantes	Administ	Total
Pago de asignación del 30% Preparación de clases	80	92	0	172
Pago de beneficios sociales (gratificaciones, CTS)	80	92	0	172
Pago del 35% en el sector administrativo Reconocimiento del DU 037-94	0	0	98	98
Reconocimiento de pago por sepelio y luto	80	92	98	270

**FUENTE:** Información obtenida por el investigador de la encuesta aplicada a los Docentes activos y cesantes, así como administrativos del sector educación de la ciudad de Arequipa 2018.

**GRAFICO N° 02**



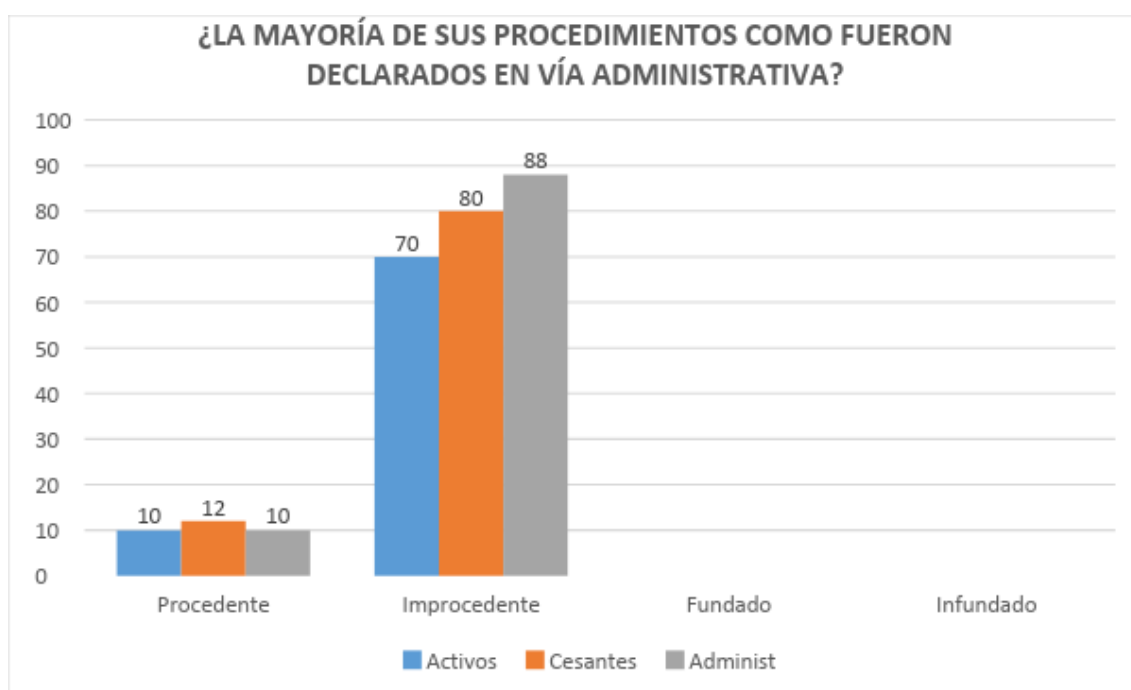
**CUADRO N° 03**

**¿LA MAYORÍA DE SUS PROCEDIMIENTOS COMO FUERON DECLARADOS  
EN VÍA ADMINISTRATIVA?**

Encuestados	Activos	Cesantes	Administ	Total
Procedente	10	12	10	32
Improcedente	70	80	88	238
Fundado	0	0	0	0
Infundado	0	0	0	0

**FUENTE:** Información obtenida por el investigador de la encuesta aplicada a los Docentes activos y cesantes, así como administrativos del sector educación de la ciudad de Arequipa 2018.

**GRAFICO N° 03**



**CUADRO N° 04**

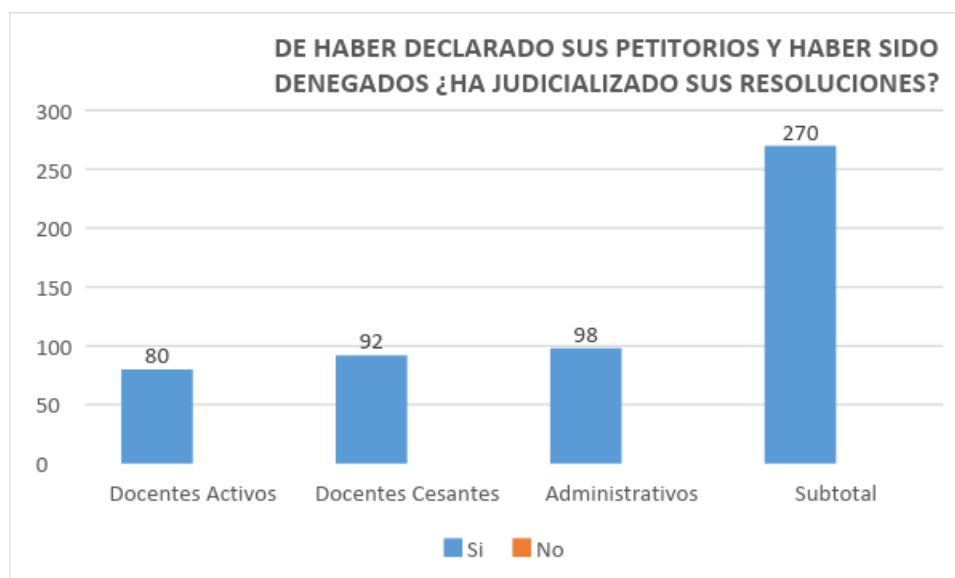
**DE HABER DECLARADO SUS PETITORIOS Y HABER SIDO DENEGADOS**

**¿HA JUDICIALIZADO SUS RESOLUCIONES?**

Encuestados	Presento		Total
	Si	No	
Docentes Activos	80	0	90
Docentes Cesantes	92	0	92
Administrativos	98	0	98
<b>Subtotal</b>	<b>270</b>	<b>0</b>	<b>270</b>
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Información obtenida por el investigador de la encuesta aplicada a los Docentes activos y cesantes, así como administrativos del sector educación de la ciudad de Arequipa 2018.

**GRAFICO N° 04**



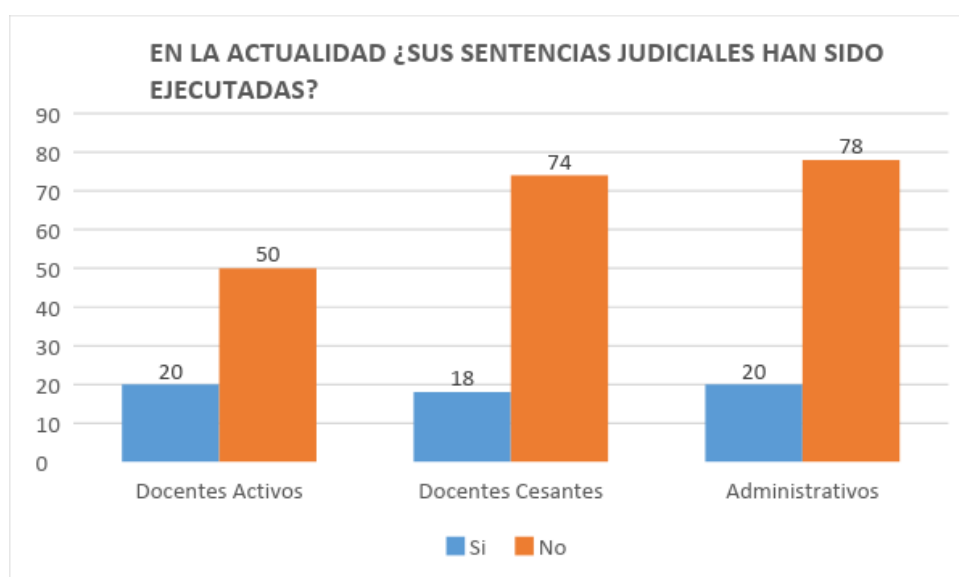
### CUADRO N° 05

#### EN LA ACTUALIDAD ¿SUS SENTENCIAS JUDICIALES HAN SIDO EJECUTADAS?

Encuestados	Presento		Total
	Si	No	
Docentes Activos	20	50	70
Docentes Cesantes	18	74	92
Administrativos	20	78	98
<b>Subtotal</b>	<b>58</b>	<b>212</b>	<b>270</b>
<b>%</b>	<b>21</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Información obtenida por el investigador de la encuesta aplicada a los Docentes activos y cesantes, así como administrativos del sector educación de la ciudad de Arequipa 2018.

### GRAFICO N° 05



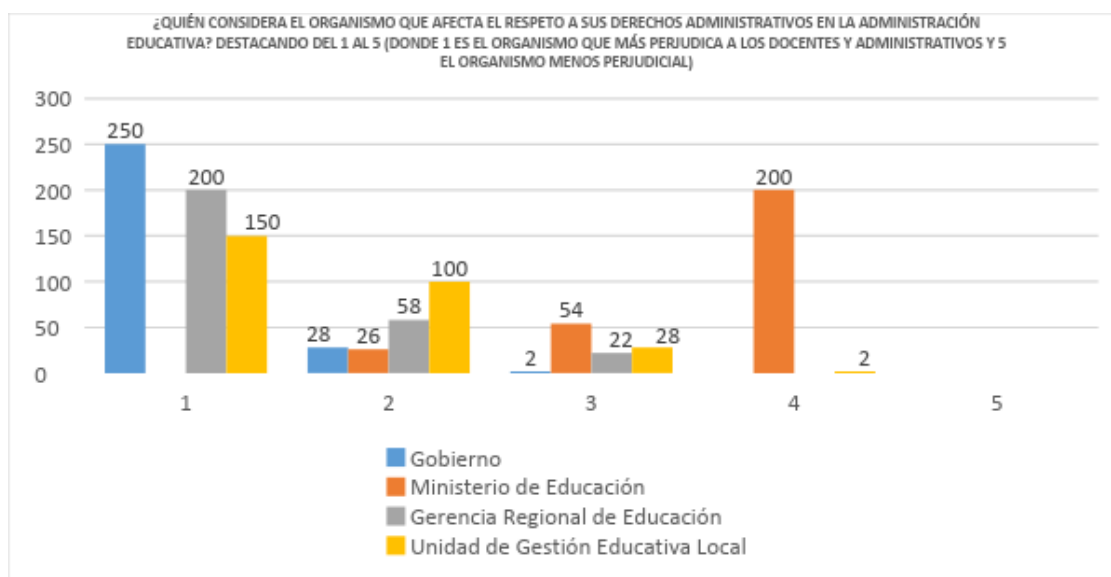
**CUADRO N° 06**

**¿QUIÉN CONSIDERA EL ORGANISMO QUE AFECTA EL RESPETO A SUS DERECHOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA?  
DESTACANDO DEL 1 AL 5 (DONDE 1 ES EL ORGANISMO QUE MÁS PERJUDICA A LOS DOCENTES Y ADMINISTRATIVOS Y 5 EL ORGANISMO MENOS PERJUDICIAL)**

Items	Niveles				
	1	2	3	4	5
Gobierno	250	28	2	0	0
Ministerio de Educación	0	26	54	200	0
Gerencia Regional de Educación	200	58	22	0	0
Unidad de Gestión Educativa Local	150	100	28	2	0

**FUENTE:** Información obtenida por el investigador de la encuesta aplicada a los Docentes activos y cesantes, así como administrativos del sector educación de la ciudad de Arequipa 2018.

**GRAFICO N° 06**



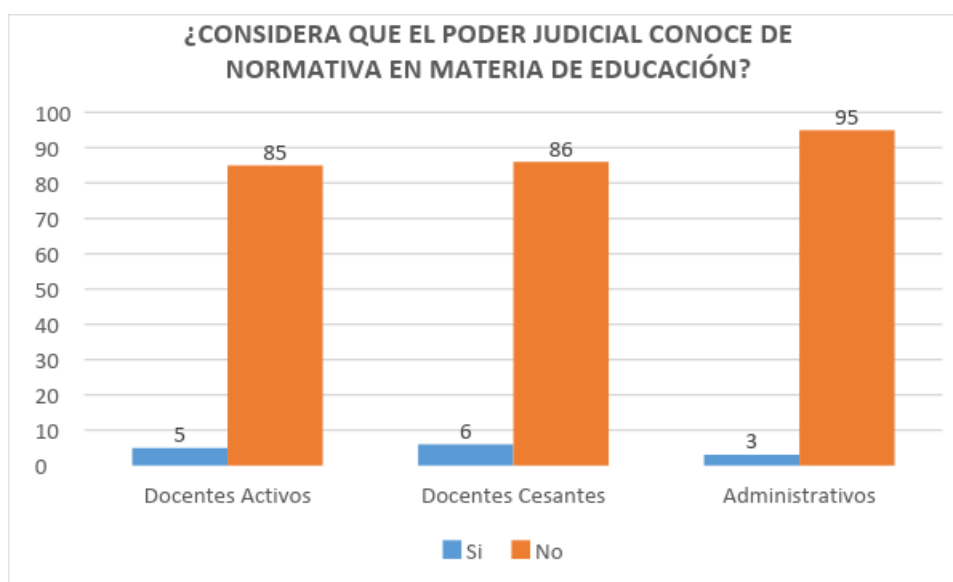
**CUADRO N° 07**

**¿CONSIDERA QUE EL PODER JUDICIAL CONOCE DE NORMATIVA EN  
MATERIA DE EDUCACIÓN?**

Encuestados	Presento		Total
	Si	No	
Docentes Activos	5	85	90
Docentes Cesantes	6	86	92
Administrativos	3	95	98
<b>Subtotal</b>	<b>14</b>	<b>266</b>	<b>280</b>
<b>%</b>	<b>5</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Información obtenida por el investigador de la encuesta aplicada a los Docentes activos y cesantes, así como administrativos del sector educación de la ciudad de Arequipa 2018.

**GRAFICO N° 07**





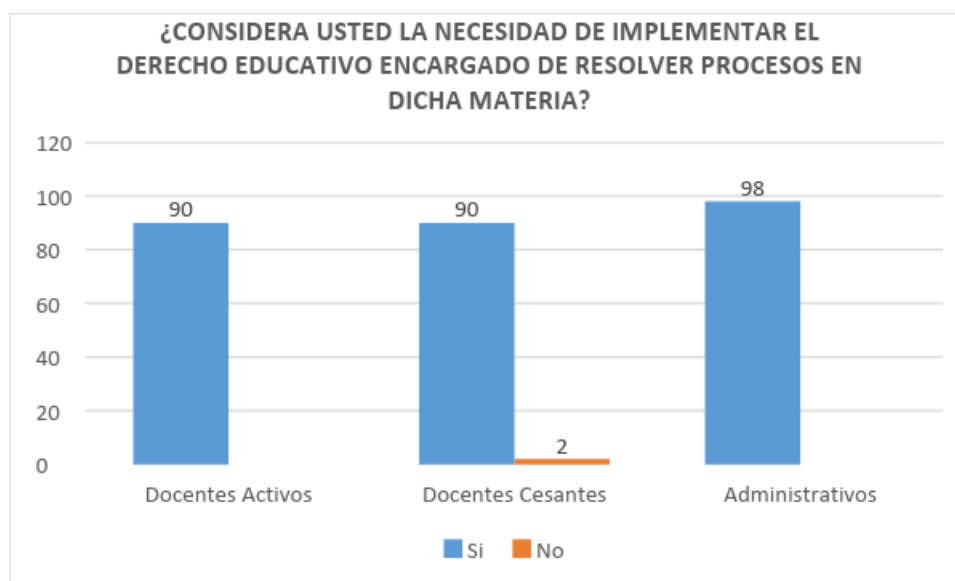
**CUADRO N° 08**

**¿CONSIDERA USTED LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR EL DERECHO EDUCATIVO ENCARGADO DE RESOLVER PROCESOS EN DICHA MATERIA?**

Encuestados	Presento		Total
	Si	No	
Docentes Activos	90	0	90
Docentes Cesantes	90	2	92
Administrativos	98	0	98
<b>Subtotal</b>	<b>278</b>	<b>2</b>	<b>280</b>
<b>%</b>	<b>99</b>	<b>1</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Información obtenida por el investigador de la encuesta aplicada a los Docentes activos y cesantes, así como administrativos del sector educación de la ciudad de Arequipa 2018.

**GRAFICO N° 08**



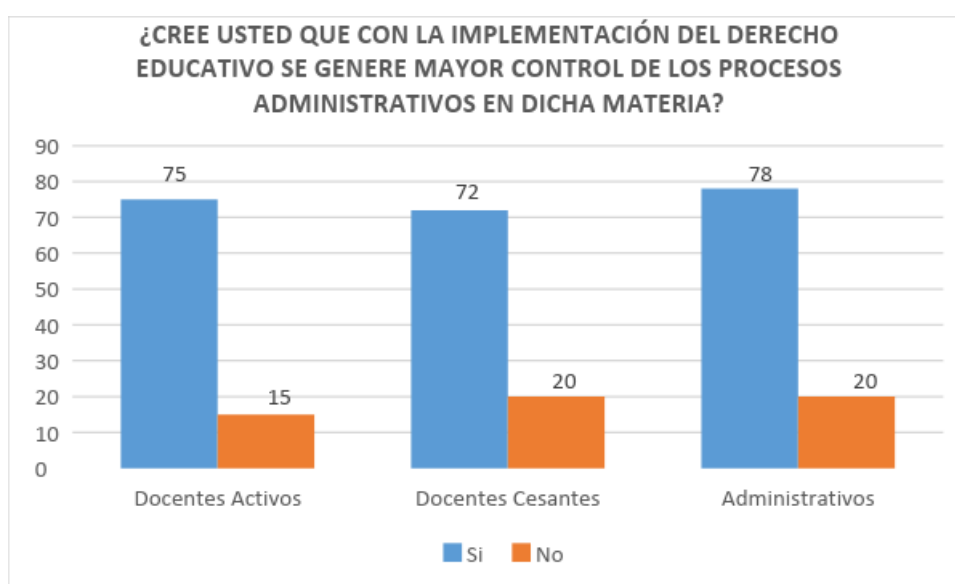
**CUADRO N° 09**

**¿CREE USTED QUE CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO EDUCATIVO SE GENERE MAYOR CONTROL DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS EN DICHA MATERIA?**

Encuestados	Presento		Total
	Si	No	
Docentes Activos	75	15	90
Docentes Cesantes	72	20	92
Administrativos	78	20	98
<b>Subtotal</b>	<b>225</b>	<b>55</b>	<b>280</b>
<b>%</b>	<b>80</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Información obtenida por el investigador de la encuesta aplicada a los Docentes activos y cesantes, así como administrativos del sector educación de la ciudad de Arequipa 2018.

**GRAFICO N° 09**



### **3. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS**

En base a los resultados un 96% de encuestados ha presentado en algún momento un documento de carácter administrativo en diversas materias, sobre todo maestros tanto activos como cesante, así como administrativos. En el caso de los administrativos no se ha colocado una distinción entre cesantes y activos, ya que al momento de encuestar en la Gerencia Regional de Educación Arequipa (GRE), así como en las Unidades de Gestión Educativa Local Arequipa Sur y Norte, se ha optado por tomar a todos los integrantes de dichas instituciones con permiso del Director de las instituciones mencionadas anteriormente para que resuelvan dicha encuesta. De igual forma en relación a los resultados, la mayoría de procesos que se llevan dentro de estas instituciones están relacionadas en materia económica, las cuales en su mayor parte caen en improcedentes, debido a que no hay una adecuada regulación o se carece de aspectos legales que tienen los órganos ejecutivos de la GRE y UGEL, donde se verifica que no existe un criterio legal, ya que no hay una adecuada capacitación o no hay un adecuado funcionamiento del área de asesoría legal que brinde a los administrados un acceso a sus derechos, por lo que se vuelve a corroborar que la aplicación del Derecho Educativo como una especialidad jurídica permitirá que todos los órganos ejecutores de las instituciones públicas adheridas al sector educación puedan ser capacitados o realizarse un proceso de especialización en esta materia, a fin de no generar una carga procesal innecesaria al aparato judicial.

De igual forma en base a la falta de experiencia en los procedimientos y motivación de las resoluciones que emiten tanto la GRE, como las UGEL, 238 de los 270 encuestados han indicado que sus procesos han sido declarados improcedentes, justamente por la falta de experiencia jurídica, por lo que el derecho educativo, a partir de una adecuada especialización pueda fortalecer la adecuada motivación de las resoluciones que se emiten dentro del aparato administrativo, ya que al caer en improcedentes la totalidad de los encuestados, según el Cuadro N° 04, han judicializado sus resoluciones, que en líneas generales ocasionan una excesiva carga procesal, ya que la mayoría de sentencias han salido fundadas en su totalidad o fundadas en parte, por el mismo hecho que al desconocer de la normativa legal, la interpretación jurídica y la jurisprudencia de parte de los órganos ejecutores o legales de las instituciones públicas adscritas al MINEDU ocasionan que exista una parte significativa de procesos judiciales que repercuten en el proceso de celeridad, por lo que la especialización directa de las normas vigentes en materia

educativa desde los rangos laborales, administrativos, sancionadores u otros sean de competencia única del Derecho Educativo, sin que esto genere procesos burocráticos que afecten el desarrollo sistemático del ordenamiento jurídico en nuestro país.

Al existir una falencia en el sistema administrativo de las instituciones públicas adheridas al MINEDU y al ejecutarse sentencias que son favorables a los administrados, han ocasionado en los últimos 10 años que los gobiernos regionales, a partir de la municipalización y regionalización de la educación, cumplir de forma eficiente las sentencias que han sido desfavorables para el Estado, por la falta de especialización de las normas vigentes en materia educativa, las cuales han generado un sobreendeudamiento de la deuda social, así como procesos administrativos que no solo reponen a los administrados, sino que al generar un daño o perjuicio a estos últimos, ocasionan un endeudamiento innecesario por la falta de criterios en la motivación de las resoluciones que generan los directores o gerentes de las DRE, GRE o UGEL.

En el cuadro N° 06, al preguntar sobre ¿Quién considera el organismo que afecta el respeto a sus derechos administrativos en la administración educativa? Se les pidió a los encuestados que califiquen en un rango del 1 al 5, donde 1 es el organismo que más perjudica a los docentes y administrativos y 5 el organismo menos perjudicial. Los resultados arrojan desde un nivel macro estatal, que el gobierno es el principal órgano del Estado que perjudica la administración educativa y que siempre la ha relegado de las demás instituciones gubernamentales, sin embargo los resultados reflejan que el órgano menos perjudicial es el Ministerio de Educación, donde se puede analizar que este resultado da la apariencia que dicha institución se preocupa por generar una adecuada administración, pero que sin embargo, no hay un respaldo por parte del gobierno. Ahora ante la falta de especialidad en la normativa jurídica relacionada a la Educación, los encuestados afirman que las instituciones de menor jerarquía del MINEDU, son perjudiciales en la adecuada regulación de la legislación educativa en las diversas materias por las cuales los administrados manifiestan su malestar en relación a las resoluciones que emiten estas entidades, por la falta de motivación jurídica y por la ineficacia del área de asesoría legal y órganos ejecutores de las GRE, DRE y/o UGEL.

En el cuadro N° 07, claramente se ve evidenciado que un gran número de encuestados afirman que los servidores públicos de las instituciones adheridas al MINEDU, es decir,

las Direcciones Regionales de Educación (DRE), las Gerencias Regionales de Educación (GRE) o las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), desconocen en su mayoría del sistema normativo vigente en todo lo relacionado en materia Educativa. Por eso que la mayoría de encuestados considera que la formación del Derecho Educativo como un área de nuestra legislación permitirá un proceso de mejora en las resoluciones establecidas por dichas entidades, sobre todo que en forma unificada los trabajadores de dichas instituciones consideren relevante la formación, creación y especialización del derecho Educativo, en conexión con las demás ramas del Derecho que regulan nuestro ordenamiento jurídico. Finalmente, los encuestados consideran que al especializar al aparato administrativo educativo, habrá un mayor control y motivación de las resoluciones que emitan los órganos ejecutores para que tanto administrativos como administrados vean la existencia de un adecuado y equilibrado proceso que evite generar una carga procesal al aparato judicial y solo en casos extremos, los administrados acudan al poder judicial en caso de incongruencia en las normas legales vigentes, amparadas en el Estado de Derecho que rige nuestra legislación peruana.

## CONCLUSIONES

**PRIMERO:** En base al resultado observado en los cuadros estadísticos se propone dentro de la presente tesis como objetivo general la implementación del Derecho Educativo como campo jurídico especializado en el Perú en relación con el Derecho administrativo, a fin de brindar un marco legal pertinente, un sistema de gestión efectivo y un ámbito de estudio que permitan el desarrollo de doctrina especializada a fin de que pueda ejecutarse de forma progresiva en la Gerencia Regional de Educación Arequipa (GREa) y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) Arequipa Norte y Sur de la región Arequipa. Dicho proceso de implementación daría efectos eficientes en los procedimientos administrativos que solicitan los administrados (docentes activos y cesantes, así como administrativos), a fin de que los gobiernos regionales y el Ministerio de Educación no dilaten, ni generen procesos burocráticos que afecten los derechos de estos últimos, donde el área de asesoría jurídica, así como los gerentes y/o directores de la Gerencia Regional de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local, a partir de una adecuada especialización generen la motivación pertinente a las diversas resoluciones que emiten de acuerdo a los derechos que les corresponden sin generar una carga procesal al poder judicial. Así mismo, que el aparato administrativo cumpla de forma efectiva las ejecutorias a dichas resoluciones, sin tener que acudir a otras instancias o generar procesos o documentos que perturben los derechos adquiridos por los administrados.

**SEGUNDO:** Fortalecer la gestión especializada en materia de legislación educativa en los servidores públicos de la Gerencia Regional de Educación Arequipa (GREa) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), a partir de la capacitación y especialización de los servidores públicos de dichas instituciones a fin de sistematizar, analizar y renovar el ordenamiento jurídico y las políticas públicas que regulan y garantizan los derechos y deberes del Estado hacia la sociedad. Por ello, se considera necesaria la especialización de los sujetos ejecutores no solo del departamento de asesoría legal, sino también de todos los involucrados en el desarrollo de los dictámenes, informes de los especialistas y resoluciones que se realizan, ocasionando agotar de forma insulsa la vía administrativa, para que los administrados vayan al órgano jurisdiccional para reconocer sus derechos.

**TERCERO:** Se debe promover una adecuada motivación de las resoluciones emanadas por la Gerencia Regional de Educación Arequipa (GREa) y las Unidades de Gestión Educativa

Local (UGEL), ya que al existir cierta debilidad en esta rama del Derecho, la investigación ha tenido que profundizar sus fundamentos teóricos, a partir de hechos fácticos que existen en nuestra legislación, donde se puede observar que las instituciones públicas en materia educativa, al tener una falencia en la especialización normativa que puede reconocer un estudioso del derecho, ocasiona que las resoluciones que emiten los órganos de ejecución (llámese directores, Gerentes Regionales de Educación o en su defecto, de las Unidades de Gestión Educativa Local) tengan una falta de motivación, que vulneran los principios del debido proceso, la especialidad y sobre todo la celeridad que exigen los administrados en el rubro educativo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. ARCE GÓMEZ, Celín (1999), Derecho Educativo, EUNED, San José de Costa Rica.
2. BARBER, MICHAEL; Y MOURSHED, Mona (2008), Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos, San Marino, Santiago.
3. BARRANCOS Y VEDIA, Fernando. La noción de justicia en la jurisprudencia sociológica norteamericana. Anuario de Filosofía Jurídica y Social T-3 pág. 100.
4. BIELSA, Rafael, La concertación de la educación en Colombia, Revista Iberoamericana de Educación N° 34, 2016
5. CÁRDENAS, ANTONIO; RODRÍGUEZ, Abel; Torres, Rosa (2000), El maestro, protagonista del cambio educativo, Convenio Andrés Bello, Corporación Tercer Milenio y Cooperativa Editorial Magisterio, Bogotá.
6. CIFUENTES RAMÍREZ, Álvaro - El derecho educativo como disciplina jurídica. Derecho educativo colombiano, Universidad de Navarra, Pamplona (2017)
7. COMADIRA, Julio.” Procedimiento Administrativo y Denuncia de Ilegitimidad”. Editorial Abeledo Perrot, Bs. As. 1996.
8. DECRETO LEY N° 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación
9. DECRETO SUPREMO № 047-2009-PCM. «Norma que aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009». El Peruano, 24 de julio de 2009.
10. DECRETO SUPREMO N° 004-2013-PCM.
11. DÍAZ GONZÁLEZ, Tania (2006), Fundamento del Derecho natural de la persona humana a la educación, Persona y Derecho N° 3,
12. ESCOBAR, Edmundo (1982), El Derecho Educativo, Memorias del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social, UNAM, pp. 209-214.
13. FERNÁNDEZ, Alfred (2004), La Educación como Derecho Cultural, Persona y Derecho N° 50, pp. 259-276.



14. GAMARRA MORALES, Fernando, Pago de la deuda social 2018 en el Sector Educación – Mayo 2018
15. GARCÍA LEIVA, Luis Alberto (2001), El Derecho Educativo: sus relaciones con el desarrollo de la sociedad del conocimiento, Revista Iberoamericana de Educación.
16. GARCÍA MÁYNES, Eduardo (2002), Introducción al estudio del Derecho, Porrúa, México.
17. GONZÁLES- S.J. L, Carbajo, L F. (2010) Tres principios de la acción educativa. España: EUNSA. Ediciones Universidad de Navarra S.A. Pamplona
18. HUANCA, A. F. (2014) Análisis Sociológico del Derecho. Bolivia: El original San José. La Paz, pag 193 -194
19. LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Nº 27783 (2002), Ley Orgánica de Regiones Nº 27867 (2002), Ley que Modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para Regular la Participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil Nº 27902, Ley Orgánica de Municipalidades Nº 27972 (2003), Ley General de Educación Nº 28042 (2003), Ley de Acreditación Nº 28273 (2004)
20. LEY PROFESORADO N° 24029
21. LINARES, Q. S. V. (1998). Tratado de Interpretación Constitucional. Argentina: AbeledoPerrot. Buenos Aires.
22. MARIENHOFF, S. M. (1999) Tratado de derecho administrativo. Argentina: Buenos Aires. Abeledo Perrot S.
23. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Censo de UGEL 2013. Presentación de Alex Ríos, Jefe de la Dirección General de Gestión Descentralizada, ex Oficina de Coordinación Regional, Programa Pro Descentralización, Taller Proceso de Planificación, octubre 2014-setiembre 2015. Lima, 13 de agosto de 2014.
24. MOSTAJO M., Max (2016) El Derecho Administrativo y la administración pública en la educación cívica del pueblo boliviano
25. NEVES MUJICA, Javier. "Introducción o/ derecho del trabajo". Lima, Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2009.

26. NINO, C. (2014). Derecho, Moral y Política. Argentina: Siglo Veintiuno editores. Argentina S.A
27. OSPINA, Alfonso (2007), Régimen Jurídico de la Educación en Colombia, Leyer, Bogotá.
28. PROYECTO DE LEY N° 818/2016-CR
29. REGLAMENTO DE LA LEY N° 28044, Ley General de Educación
30. REGLAMENTACIÓN DE LEY DEL PROFESORADO, Decreto Supremo N° 19-90-ED
31. RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 470-2017-MINEDU
32. RODRÍGUEZ, A. J. C. (1987). Cómo administrar un país. Vocación y Motivación. Argentina: Ediciones Depalma Buenos Aires, pag. 39
33. SANZ MORENO, F.: Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa. Civitas Monografía. Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1976
34. SENTENCIA N° 0568-2012-4JET
35. SIMÓN ACOSTA, Eugenio, El Derecho financiero y la ciencia jurídica, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1985
36. SORIA VERDERA, Raúl Edilberto (2014), Introducción al análisis del Derecho Educativo, Liibook, Buenos Aires.
37. UNESCO - Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada, 2016
38. Vigo, Rodolfo Luis. Interpretación (argumentación) jurídica en el Estado de Derecho Constitucional. Pág. 217.
39. ZÁRATE CARRAZANA, Miguel (2013), Hacia un concepto de Derecho Educativo, Derecho y Humanidades, N° 21, pp. 111-128.

## REFERENCIAS DE INTERNET

1. PUELLES BENITES, Manuel - Funciones de los administradores de la educación: Su formación y reclutamiento. Recuperado de <https://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/articulosre254255/re25425502.pdf?documentId=0901e72b813e99c8>

## ANEXOS

## ENCUESTA SOBRE LA CREACIÓN E IMPLEMENTACION DEL TRIBUNAL DE EDUCACION

SEXO	(    ) Masculino	(    ) Femenino
EDAD	(    ) De 25 a 30 años (    ) Más de 50 años	(    ) De 31 a 40 años    (    ) De 41 a 50 años
CARGO	(    ) Docente Activo (    ) Administrativo Activo	(    ) Docente Cesante (    ) Administrativo Cesante

1. **¿Alguna vez ha presentado algún documento administrativo a la GREA o UGEL?**  
SI ( ) No ( )
2. **Si su respuesta fue afirmativa ¿Cuáles fueron sus petitorios?**  
( ) Pago de asignación del 30% preparación de clases  
( ) Pago de beneficios sociales (gratificaciones, CTS)  
( ) Pago del 35% en el sector administrativo  
( ) Reconocimiento del DU 037-94  
( ) Reconocimiento de pago por sepelio y luto  
( ) Otros (especificar) : \_\_\_\_\_
3. **¿La mayoría de sus procedimientos como fueron declarados en vía administrativa?**  
( ) Procedente ( ) Improcedente  
( ) Fundado ( ) Infundado
4. **De haber declarado sus petitorios y haber sido denegados ¿Ha judicializado sus resoluciones?**  
SI ( ) No ( )
5. **En la actualidad ¿Sus sentencias judiciales han sido ejecutadas?**  
SI ( ) No ( )
6. **¿Quién considera el organismo que afecta el respeto a sus derechos sociales y laborales? Destacando del 1 al 5 (donde 1 es el organismo que más perjudica a los docentes y administrativos y 5 el organismo menos perjudicial)**  
( ) Gobierno  
( ) Ministerio de Educación  
( ) Ministerio de Economía y Finanzas  
( ) Gerencia Regional de Educación  
( ) Unidades de Gestión Educativa Local

7. **¿Considera que el Poder Judicial conoce de normativa en materia de Educación?**  
(    ) Bastante            (    ) Mucho            (    ) Poco            (    ) Nada
8. **¿Considera usted la necesidad de crear un Tribunal de Educación encargado de resolver procesos en dicha materia?**  
SI (    )            No (    )
9. **¿A qué ministerio considera que debe tener competencia el Tribunal de Educación?**  
(    ) Ministerio de Educación            (    ) Ministerio de Justicia
10. **¿Cree usted que con la creación de un Tribunal de Educación se genere mayor celeridad a los procesos judiciales en dicha materia?**  
SI (    )            No (    )